

3 1761 11648736 4











CAI  
SIR  
-A56

SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE


34

# Annual Report

---

1989-1990

Canada



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116487364>



SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

# Annual Report

---

1989-1990



---

Security Intelligence Review Committee  
365 Laurier Avenue West  
P.O. Box 2430, Station D  
Ottawa, Ontario  
K1P 5W5

(613) 990-8441: Collect calls are accepted, and the switchboard is open from 7:30 a.m. to 6 p.m. Ottawa time.

© Minister of Supply and Services Canada 1990  
Cat. No. JS71-1/1990  
ISBN 0-662-57774-4

---

---

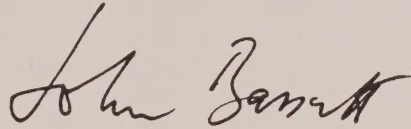
September 28, 1990

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.  
Solicitor General of Canada  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

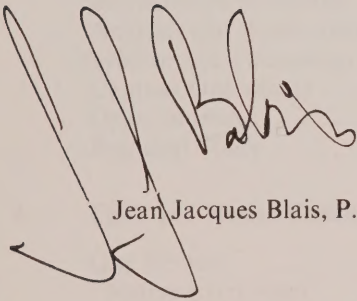
Dear Mr. Cadieux:

Pursuant to section 53 of the *Canadian Security Intelligence Act*, we hereby transmit to you the Annual Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1989-90, for submission to Parliament.

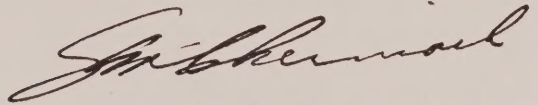
Yours sincerely,



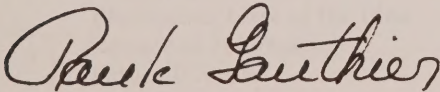
John W.H. Bassett, P.C., O.C.  
Chairman



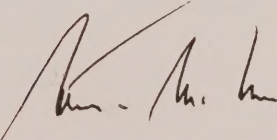
Jean Jacques Blais, P.C., Q.C.



Saul M. Cherniack, P.C., Q.C.



Paule Gauthier, P.C., Q.C.



Stewart D. McInnes, P.C., Q.C.

---

---

*What's in a name? That which we call a rose  
By any other name would smell as sweet.*

William Shakespeare



---

# Contents

---

<b>1.</b>	<b>A Year for the Books</b>	<b>1</b>
	Review or Oversight?	1
	The Scope of Review	2
	The Credibility of the Service	3
	The Necessity of Review	4
<b>2.</b>	<b>Review</b>	<b>5</b>
	Ministerial Direction	5
	National Requirements for Security Intelligence	7
	Operational Manual	8
	Ministerial Authorizations	8
	Arrangements with Other Governments	9
	Unlawful Acts	9
	Disclosures	10
	Report of the Director and Certificate of the Inspector General	10
	Special Reports	10
	Consultations and Inquiries	11
<b>3.</b>	<b>CSIS Operations</b>	<b>13</b>
	Warrant Statistics	13
	Protections	14
	Access to CPIC	15
	Relations with the RCMP	16
	Counter-Terrorism Program	16
	Counter-Intelligence Program	17
	Joint Operations	18
	Security Screening	18
	Immigration Screening	19
	Analysis and Production	19
	Science and Technology	22
	Campus Operations	23
	Open Sources	25
	Regional Study	25
<b>4.</b>	<b>CSIS and Native Canadians</b>	<b>27</b>
	Our Review	27
	“Native Extremism”	28
	The Special Case of the Innu	30
	Release of Information	32
	Future Reports	33
<b>5.</b>	<b>Exchanges of Information</b>	<b>35</b>
	Our Study	35
	Foreign Arrangements	35
	Domestic Exchanges	39

---

---

<b>6.</b>	<b>The Counter-Subversion Residue .....</b>	<b>43</b>
	The Residue .....	43
	Our Study .....	44
	Starting Up .....	44
	The Files .....	45
	Targeting .....	46
	Level of Investigation .....	47
	Security Screening .....	48
	A Way Out .....	49
<b>7.</b>	<b>Inside CSIS .....</b>	<b>51</b>
	Recruitment .....	51
	The Classes of 1989-90 .....	51
	Public Relations .....	52
	Staff Relations .....	52
	Polygraph Testing .....	53
	Accommodations .....	53
<b>8.</b>	<b>Complaints .....</b>	<b>55</b>
	The 1989-90 Record .....	55
	Two Landmark Court Decisions .....	56
	Defence Revisited .....	58
<b>9.</b>	<b>Inside SIRC .....</b>	<b>63</b>
	Accounting to Parliament .....	63
	Staying in Touch .....	64
	Spending .....	65
	Personnel .....	65
<b>Appendices</b>		
	A Ministerial Directions to CSIS, 1989-90 .....	69
	B Case Histories .....	71
	C Vancouver Seminar .....	75
	D SIRC Staff Directory .....	77

---

---

# 1. A Year for the Books

---

Two years ago we used the familiar expression “turning the corner” as the epigraph at the front of our annual report. The idea was that, after some early difficulties, the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) was turning onto the path that Parliament mapped in 1984 when it adopted the *CSIS Act*. It is tempting to recycle the line this year, because a lot of corners have been turned since our last annual report was tabled.

For CSIS, there has been the first-ever Cabinet decision setting intelligence priorities. While political meddling in security intelligence is universally recognized as a menace because of the danger of misuse for partisan purposes, political leadership is universally applauded. In a democracy like ours, ultimate responsibility for the well-being of the nation lies with elected politicians. To paraphrase Georges Clemenceau, security intelligence is too important to be left to people in the trade. We have more to say about the new priorities in Chapter 2 of this report (see page 7).

As for the Security Intelligence Review Committee (SIRC), on which we serve, there has been the landmark decision of the Federal Court of Appeal in the *Thomson* case (see page 56). It recognizes the Committee’s status as a quasi-judicial tribunal in the investigation of complaints against the denial of security clearances. This decision is a spur to respect for the principles of fundamental justice and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* at all stages in the clearance process.

The year under review also brought our first change of membership. Ronald G. Atkey, our first chairman, and Frank McGee moved on to other activities. Our new chairman, John W.H. Bassett, and a new member, Stewart McInnes, joined SIRC in November, 1989.

In addition, the past year has seen the review of the *CSIS Act* and its companion *Security Offences Act* by a Special Committee of the House of Commons. We have had to write this report without knowing what the Special Committee would recommend. This is something to be borne in mind by regular readers who notice that we are silent in the present annual report on a number of issues we have raised before; we do not want to second-guess the Special Committee.

## Review or Oversight?

With this annual report, we turn another small corner ourselves in hopes of ending a controversy over our past use of the term “oversight” interchangeably with “review” to describe our work. We now use the term “review” only.

There has been more to the controversy than a simple matter of vocabulary. Recalling the wide powers of the congressional oversight committees in the United States, some critics have read into the word “oversight” an attempt by us to stretch our mandate further than Parliament intended. The real issue has not been the word itself.<sup>1</sup> It has been the substance of what we do.

---

<sup>1</sup> Indeed, the question of vocabulary as such does not even arise in French. The French version of the *CSIS Act* uses the word “surveillance” which translates both “oversight” and “review”.



---

So for an epigraph to this year's annual report we have chosen Shakespeare's well-known observation that a rose by any other name would smell as sweet. What we mean to convey is that the change of terminology does not—repeat not—mean we read our mandate any differently. We want it clearly understood that as far as what we do is concerned, as opposed to what we call it, it is business as usual at SIRC.

## The Scope of Review

In light of the change of vocabulary and also of membership, a brief restatement of some key elements of our approach to review may be timely.

**On Top of Events:** First, we continue to believe that SIRC needs discretion to examine ongoing operations. Review would be meaningless if it were limited to closed files and completed operations. In security intelligence, many files are never closed. Many operations never end. If we stuck to after-the-fact review, we would not have discovered, for example, that CSIS has still not documented the threat—if any—posed to national security by some individuals whose files remain open in the “residue” of the former counter-subversion program (see Chapter 6).

We are, of course, mindful of the possibility that inquiries could sometimes hamper ongoing operations, and we accept some limitations on a case-by-case basis in consequence. For example, we sometimes postpone studies so intelligence officers can devote all their attention to urgent information-gathering and analysis before pausing to answer our questions. And, in practice, much of our review is after the fact. An example in the present report is our study of on-campus operations (see page 23).

We do not expect to be given notice of intelligence operations in advance, the way the U.S. oversight committees are. Because of the opportunities—indeed, the responsibility—it would give us to advise CSIS on day-to-day activities, notice of operations would tend to make us players in the intelligence game rather than reviewers. That would not be desirable, and it is not the intent of the *CSIS Act*.

But it is clearly our duty to stay abreast of events. It is implausible that Parliament meant us to be historians. We can offer Parliament and Canadians reasonable assurances that CSIS is on track only if we have discretion to examine ongoing operations when we believe that this is what the public interest demands.

**Access:** Effective review also implies a right to decide for ourselves what we will look into, and Parliament clearly recognized this in the *Act*. Under section 39, we are given access to all information under the control of the Service or the Inspector General, excepting only cabinet confidences. Parliament also told us, in paragraph 38(a), “to review generally the performance by the Service of its duties and functions”.

The scope of review must—it seems obvious to us—include financial information and budgets. Whatever else makes the world go round, it is money that makes government agencies go round, and we would be shutting our eyes to important insights if we did not look at how CSIS spends.

---

---

We do not want to take part in the budget-making process the way the U.S. oversight committees do. This too would tend to make us players instead of reviewers. Nor do we seek to duplicate the work of the Auditor General, who is better equipped than we are to ensure that money is used effectively.

But we will continue to seek detailed financial information for the help it gives us in carrying out our major responsibility—the review of the Service’s operational activities.

**Beyond CSIS:** CSIS is just one strand—though a most essential one—in the security intelligence web. It works closely with the RCMP (notably with respect to terrorism), the Departments of External Affairs and National Defence (espionage and terrorism), the Department of the Secretary of State (citizenship applications), Immigration Canada (applications to enter Canada), Customs Canada (illicit exports of science and technology assets), Transport Canada (terrorism again, and clearances of airport workers), the Privy Council Office (intelligence analysis), and others.

Our review of CSIS would be incomplete if it did not take account of these relationships. While we have no mandate to comment on the work of other agencies, we would not be doing our job if we were not alive to the interfaces that CSIS has with them and say what we think.

**New Ideas:** One of the most significant differences between congressional oversight in the United States and our review is that the former extends to the entire security and intelligence support system in the United States. Oversight there stops only at the door of the White House. Here in Canada, there is no independent review of the federal security and intelligence apparatus as a whole.

As a result, seeing how CSIS interacts with other agencies gives us a unique perspective. It is also apt to prompt ideas about how security intelligence could be improved. We believe that Parliament expects us to share our ideas. It would be too much to hope that every one of them is a crackerjack. But it would be irresponsible of us to hold our tongues and “let George say it” when we see room for improvements. There is no “George” with the same opportunities we have to see how things work—or do not work—and to speak up.

## **The Credibility of the Service**

Does public criticism of the Service sap its credibility among Canadians and among the other agencies, at home and abroad, with which it works?

That fear needs to be stood on its head. CSIS gains credibility from the frankness we have tried to practice in our annual reports and other public statements. Frankness is the evidence that SIRC has not—as review agencies are often accused of doing—been co-opted and become a mere apologist for the people it is supposed to be keeping in line. And SIRC’s independence provides assurances that the whistle will be blown if CSIS falls down in terms of either effectiveness or fairness. Furthermore, Parliament and the public are entitled to all the information that national security allows us to reveal.

---

As for the Service's credibility with sister agencies abroad . . . well, external review is becoming a widely-shared experience. It is a well-established fact of life for the Australians and the Americans, and the British are inching their way towards it. CSIS is not such an unusual specimen in being subject to review. Even in the Soviet Union, the KGB seems to be scrambling to catch up with *glasnost*. KGB chief Vladimir Kryachkov has said his agency would welcome a legal framework for its operations.

And it is surely clear that CSIS is a stronger organization today, after six years of review, than it was when it began in 1984. CSIS has been through some difficult times, not entirely by its own fault. From what we can see, it has successfully negotiated the corner and continues to gain credibility.

### **The Necessity of Review**

Review obviously adds to the complexity of life for security intelligence agencies. Not many public institutions get the kind of close attention that we give CSIS, or the publicity that goes with it. But independent review is the tradeoff for the powers that an intelligence agency has—and needs—to intrude on individual privacy for the sake of national security. Independent review is essential to assure Parliament and the public that the Service is not making unreasonable or unnecessary use of these powers.

Review came into being because of the demonstrated potential for abuse of secret powers by those charged with national security. That was the case in the United States and in Australia as well as in Canada. In the U.K., where review is essentially bureaucratic rather than external, there seems to be less check on wrongdoing. Earlier this year, British authorities acknowledged that false stories had been spread in an attempt to discredit the Irish Republican Army. External review is a bulwark against such abuses.

For what comfort it brings, as the years go by and as CSIS increasingly takes the shape Parliament intended, it is in the nature of things that we should have fewer and fewer fundamental criticisms to make. It is generally recognized that the difficulties of separating CSIS from the RCMP were underestimated at the start. Under the circumstances, some growing pains were unavoidable. But as CSIS completes its transformation into a modern intelligence agency, it is to be expected that there will be less of a fundamental nature to complain about.

However, the need for independent review will never disappear. Our epigraph three years ago was Juvenal's "Who is to guard the guards themselves?" The line has survived close to 2,000 years because it is always relevant. The existence of independent review is the best available guarantee that security intelligence will stay within the law.



---

## 2. Review

---

Because of its wide investigative powers and the secrecy in which much of its work is necessarily shrouded, CSIS comes under a number of controls. It requires warrants from the Federal Court of Canada to use such intrusive techniques as wiretaps. It gets policy direction from the Solicitor General. The Inspector General acts as the Solicitor General's personal auditor of the Service. SIRC's role is to be Parliament's and the public's watchdog.

Our duties under the *CSIS Act* fall into two broad streams—the investigation of complaints and review of the Service's performance of its duties and functions.

We discuss complaints in Chapter 8. This chapter and the five that follow describe what we have learned in the review process, as fully as is consistent with the protection of national security. This chapter focuses on the activities specifically enumerated in the *Act* and on the review process.

### Ministerial Direction

Subsection 6(2) of the *CSIS Act* authorizes the Solicitor General to give written direction to the Service. Subparagraph 38(a)(ii) makes the review of the Solicitor General's directions one of our routine duties. We look at amendments to the CSIS Operational Manual too, because they can also be a vehicle for direction.

A list of the seven directions issued in 1989-90 can be found in Appendix A. It is not practical to list amendments to the Operational Manual—most of which are just housekeeping in any case. We do not have concerns about any of the 1989-90 directions or amendments to the Manual.

However, in the course of one study we found that direction had been provided outside the usual channels. As a result, it could have escaped our review. We have brought this to the attention of the Solicitor General.

In the past, much ministerial direction has been a patchwork stitched together in response to immediate needs. As a problem arose, a direction would be whipped up to deal with it. These problems typically involved privacy, the integrity of social institutions, and legitimate advocacy and dissent. The general thrust has been to increase protections for individual rights.

**A Second Thrust:** This continued in 1989-90, but a second thrust was also evident. Some welcome attention is now being given to making ministerial control more systematic—more policy-driven than, as in the past, event-driven.

A direction on the Accountability of the Director to the Solicitor General provides, among other things, that as far as possible, ministerial directions will set out principles and guidelines in the key areas of Service activities. Under this direction, the Solicitor General commits himself to develop a strategic policy framework which will integrate existing direction.

Among the most important provisions is that the Solicitor General will provide the Director every year with a written direction setting out the Government's security intelligence

---

---

priorities. We discuss the first such direction on National Requirements for Security Intelligence later in this chapter.

A direction on General Principles and Policies Governing the Conduct of Investigations is designed to be an umbrella under which more specific direction will be given. Among other things, it reiterates and elaborates upon the five fundamental principles laid down by the McDonald Commission:

- the rule of law must be observed;
- investigative means must be proportionate to the gravity of the threat and the probability of its occurrence;
- the need to use various investigative techniques must be weighed against possible damage to civil liberties or to valuable social institutions;
- the more intrusive the technique, the higher the authority required for its use;
- except in an emergency, the least intrusive techniques of information collection must be tried before there is recourse to more intrusive techniques.<sup>1</sup>

These principles deserve frequent repetition, for they are just as relevant today as when they were written. They have not exactly been a secret, of course, but this is the first time that CSIS has had explicit direction from the Solicitor General to apply them.

We are especially pleased that the direction on General Principles echoes one of our recurring themes, calling for the use of open sources like published articles whenever possible as an alternative to more intrusive investigations that can carry the risk of unnecessary intrusion on personal privacy.

**A Definition of Direction:** In line with the tidying up being done in this area, steps were also taken in 1989-90 by the Ministry of the Solicitor General to nail down a precise definition of “ministerial direction”. The lack of an agreed definition has been a problem in the past when we found that the Ministry was not providing us with some documents that the Service regarded as direction.

Grey areas remain—notably correspondence from the Solicitor General to CSIS about day-to-day operations. The Solicitor General does not consider this to be direction because it does not contain “instructions of a continuing nature”. However, a specific direction in one case may serve as a precedent for the next and the next until it becomes as rigid a rule as any overall direction.

Nonetheless, recognizing that a perfect definition is probably beyond human reach and in light of consultations we had with the Ministry, we are satisfied that we will continue to get everything we need to discharge our statutory responsibilities to review ministerial direction.

**Responsibility for Adverse Recommendations:** One direction revises the level of responsibility for recommendations by CSIS against granting security clearances. It requires that

---

<sup>1</sup> *Freedom and Security under the Law*, the Second Report of the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, 1981, pages 513-514.

---

the Director (or a designated deputy director in his absence) personally approve each recommendation to deny a clearance under the Government Security Policy (GSP)—that is, screening of public servants, government contractors, airport workers and so on. Approval was previously at a much lower level.

This is something we have recommended. We believe that recommendations to deny clearances should be made only at a very high level to ensure that they are not treated lightly. Evidence at our hearings shows they sometimes have been in the past.

### **National Requirements for Security Intelligence**

In the long term, the most significant development of 1989-90 for CSIS will almost certainly prove to be the establishment of security intelligence priorities by the Cabinet. It deserves separate treatment from other ministerial directions because of its historic importance as an innovation. This is the first time Cabinet has set priorities for CSIS, and it fills an important gap in legitimate political supervision of security intelligence.

Cabinet's decision underlies the first of a promised annual series of directions on National Requirements for Security Intelligence. It sets five priorities for the Service's collection of information, analysis and dissemination of finished intelligence to March 31, 1991:

- public safety,
- the integrity of the democratic process,
- the security of government assets,
- economic security, and
- international peace and security.

Most of these priorities are self-explanatory. As described publicly by the then Solicitor General, the "integrity of the democratic process" covers:

the function of our national institutions, and the rights and freedoms fundamental to the political well-being of a democratic society. CSIS has a role to warn the government about clandestine foreign attempts to influence Canadian policy-making and about activities that seek political change through violence.<sup>2</sup>

"Economic security" focuses on the protection of the nation's scientific and technological assets. In Chapter 3, we report on developments following our study last year of science and technology issues (see page 22).

The Solicitor General has said that public safety is his first priority and must be the top priority for CSIS as well as the other agencies for which he is responsible.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> *Accountability and Effectiveness: National Requirements for Security Intelligence in the 1990s*, notes for a speech by the then Solicitor General to the Canadian Association for Security and Intelligence Studies, September 29, 1989.

<sup>3</sup> Notes for a statement by the Solicitor General to the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General, April 5, 1990.



---

It exceeds our mandate to comment publicly on policy established by the Government. The right and duty to scrutinize Cabinet's decisions lies with Parliament itself. Our proper concern is with the impact of policy on CSIS operations. A general observation we can make now is that the establishment of priorities at the Cabinet level represents a quantum leap in the management of security intelligence in Canada. It is only a slight over-simplification to say that priorities have generally resulted until now from a combination of tradition (generally speaking, one year's target is also next year's target) and ugly surprises as new threats erupted.

Except for a few lines in our reviews of the Analysis and Production program and the protection of science and technology assets in Chapter 3 (see pages 19 and 22), it is still too early to report the CSIS response in more detail. We will, of course, be monitoring the situation closely.

### **Operational Manual**

The long-term overhaul of the CSIS Operational Manual continues. Some sections still date from before July 16, 1984, when CSIS came into being and inherited the procedures as well as the responsibilities of the former RCMP Security Service.

However, CSIS has addressed the major areas highlighted in our reports and by the Independent Advisory Team created by the then Solicitor General in 1987 to follow up on our report on the counter-subversion program. These include procedures for designating the targets of investigation, controls on human sources and the conduct of investigations. Since July 16, 1984, there have been 106 amendments and 30 new bulletins have been issued for addition to the Manual.

**Amendments in 1989-90:** The major amendments to the Operational Manual in 1989-90 increase protections for individual rights. Three substantial amendments were made with respect to warrants under which the Service may be authorized by the Federal Court of Canada to use such intrusive techniques as wiretaps. In part, they codify existing practices. They also fill holes identified in our study of the Counter-Intelligence program last year—the definition of “solicitor” for purposes of respecting client-solicitor privilege, for example. These changes are all for the better.

### **Ministerial Authorizations**

Many directions require the Service to obtain the consent of the Solicitor General on a case-by-case basis for certain kinds of operations. As part of our statistical review under subparagraph 39(a)(vii) of the *CSIS Act*, we monitor the number of authorizations by type of activity, by CSIS program, and by region. We are thus able to note any significant changes that merit a more detailed look.

In particular, we keep a watch on authorizations under paragraph 2(d) of the *CSIS Act*—the “subversion” provision. While CSIS can gather open information and unsolicited information generated by other inquiries on alleged “subversives”, it needs the Solicitor General's personal consent to use intrusive powers against them. Again in 1989-90, as in previous years, there were no paragraph 2(d) authorizations. CSIS tells us that it did not



---

face any significant difficulties as a result. We report further in Chapter 6 of this report on the "residue" of the counter-subversion program.

We also zero in from time to time on more closely-defined areas. In 1989-90 we made special studies of authorized operations on university campuses and in one region. We review our findings in Chapter 3 (pages 23 and 25).

### **Arrangements with Other Governments**

Subsection 17(1) of the *Act* allows CSIS, with ministerial approval, to enter into arrangements with provincial governments, provincial and local police forces, foreign governments and their agencies and international bodies. Under subparagraph 38(a)(iii), we are required to review such arrangements and to monitor the provision of information and intelligence by CSIS under their terms.

Within Canada, there were no new arrangements in 1989-90. There is still no formal arrangement with Quebec, and the arrangement with Ontario is still limited to the exchange of information with police forces.

Internationally, five new arrangements were approved in 1989-90, extending the Service's contacts in Europe, Latin America and Africa. One, designed to give CSIS access to information for use in vetting visas, is with a country that has a clouded human rights record. CSIS is sensitive to the difficulties of this situation, and we intend to monitor the product of this arrangement especially closely. CSIS also broadened the scope of its liaison arrangements with police and security agencies in some 60 countries, in order to improve its access to information needed for security clearance assessments. Exchanges of information with one country were sharply cut back in 1989-90, and the arrangement with a second was terminated outright. The Service took exception to the activities of these countries' agents within Canada.

Chapter 5 of this annual report discusses the findings of a study we made of releases of information to other agencies in Canada and abroad under subsection 17(1) arrangements.

### **Unlawful Acts**

During 1989-90 we were advised under subsection 20(4) of two instances in which the Attorney General was told that CSIS employees might have broken the law in the course of their work.

In one case, an employee is alleged to have obtained information from a police force and given it to a friend for business purposes. In the other, an employee is alleged to have fabricated field reports. The latter individual is no longer employed by the Service. In both cases, the Attorney General has determined that national security would not be compromised by prosecutions and so has relayed the information to the provincial authorities responsible for determining whether charges should be laid.

---

---

## Disclosures

Section 19 of the *Act* sets out the conditions under which CSIS may disclose information it obtains in the performance of its duties and functions. A report must be made to us when, under paragraph 19(2)(d), information is disclosed to a minister or public servant after a determination by the Solicitor General that the disclosure is essential to the public interest outweighing any invasion of privacy that would result.

One such disclosure was reported to us in 1989-90. It gave us no concern. But in Chapter 4 we deal with concerns about the public release of information by the Service with respect to inquiries into the potential for violence among native Canadians (page 32).

## Report of the Director and Certificate of the Inspector General

Under subparagraph 38(a)(i), we review the annual report that the Director of CSIS makes to the Solicitor General under subsection 33(1) and the certificate in which the Inspector General, under subsection 33(2), indicates to the Solicitor General whether the annual report is satisfactory.

In his 1988-89 certificate, the latest to reach us, the Inspector General says that the Director's annual report was not sufficiently comprehensive for his purposes. For example, the Director's annual report did not deal with some matters that had been reported to the Solicitor General through other channels. This particular concern is compounded by the new ministerial direction on the Accountability of the Director to the Solicitor General, discussed earlier in this chapter (page 5). It calls for additional vehicles for reporting by the Director. We understand that this year's annual report by the Director will reflect suggestions made by the Inspector General.

The Director's annual report and the Inspector General's certificate both reach us so long after the end of each fiscal year that we can make little use of them in preparing our own annual report for that year. The Director's report reaches us in July and the Inspector General's certificate in the autumn. We will continue, however, to follow up salient points in both documents and comment as required at the first opportunity.

## Special Reports

Under section 54 of the *Act*, we have the authority to make special reports to the Solicitor General. We do so to raise issues of such importance or urgency that they cannot await discussion in our next annual report and when it is necessary to go into detail that could not, for national security reasons, be included in an annual report.

During 1989-90, we made two reports under section 54. One, on security screening in immigration, was ready by the time we wrote last year's annual report and is discussed there. (We have more to say about security screening in immigration in Chapter 3; see page 19.) The second, dealing with CSIS inquiries on native issues, is discussed in some detail in Chapter 4 of the present report.

---

## Consultations and Inquiries

Our relations with the Service remained cordial but wary in 1989-90. This is normal. In the long term, our goals are identical with the Service's—to protect national security with the least possible infringement of individual rights. But in the short term, the heavy responsibility CSIS bears for national security puts it at risk of accenting the former at the expense of the latter while our *raison d'être* as a Committee is to uphold the latter as strongly as is consistent with the former. CSIS and SIRC look at the same coin, but from different perspectives. Naturally this produces occasional strains.

**Formal Inquiries:** In our review function, not counting inquiries arising out of complaints, we directed a record 175 formal inquiries to the Service in 1989-90 and had 168 replies.<sup>4</sup> The trend in recent years has been sharply upward; we submitted what now seems a modest 96 formal inquiries in 1987-88 and 141 in 1988-89.

In 1989-90 we noted an increasing tendency by CSIS to monitor closely the information it provides to us. We recognize that this reflects a development we approve of, namely generally tighter management of the Service. However, it is a factor in the time it takes to get some answers. In 1989-90, the average time CSIS took to answer a formal inquiry was more than two months.

**Briefings:** We met three times with the Director in 1989-90. He called on our regular meetings in Toronto on June 9, 1989, and Vancouver on September 8, 1989. We also met him during a visit we made to CSIS Headquarters on March 6, 1990.

As in years past, we visited regional offices of the Service when our regular meetings took us out of Ottawa. We were briefed on regional operations in Toronto on June 9, 1989, in Vancouver on September 8, 1989, and again in Toronto on February 19, 1990. We were also briefed by the CSIS liaison officer in Washington on April 12, 1989.

**Beyond CSIS:** As the minister responsible for both CSIS and the RCMP, the Solicitor General is a key figure in the government-wide security intelligence network. We met the then Solicitor General, who was accompanied by the Deputy Solicitor General, on May 11, 1989, and with the new Solicitor General soon after the fiscal year covered by this report ended, on April 9, 1990. We met separately with the Deputy Solicitor General on March 6, 1990.

We also met the new chief of the Communications Security Establishment (CSE) on May 12, 1989, the new Deputy Secretary to the Cabinet responsible for intelligence and security on June 30, 1989, and, during a brief visit to Washington, D.C., in April, 1989, the Canadian diplomat responsible for liaison on behalf of Canada's Intelligence Advisory Committee.

The principal purpose of the Washington trip was to hold general discussions with representatives of the Select Committees on Intelligence of the U.S. Senate and the House of

---

<sup>4</sup> This does not take into account the hundreds upon hundreds of oral questions answered on the spot in briefings and interviews.

---

Representatives. Like security intelligence, the review business has its “tradecraft”, and we were able to exchange views on how best to fulfill our roles.

**Inspector General:** We continued to enjoy close cooperation with the Inspector General. While the Inspector General’s central role is to be the Solicitor General’s operational auditor, paragraph 40(a) of the *CSIS Act* allows us to commission research from him. We also see reports on the research he carries out to support his reporting to the Solicitor General. We draw on some of them in Chapter 3 of this report, where we discuss warrants (see page 15) and joint operations (page 18).



---

### 3. CSIS Operations

---

In addition to duties explicitly spelled out in the *CSIS Act*, we have an open-ended review mandate under paragraph 38(a) and section 40. Paragraph 38(a) tells us to “review generally the performance by the Service of its duties and functions”. In particular, subparagraph 38(a)(vii) says we are to “compile and analyse statistics on the operational activities of the Service”. Section 40 allows us to conduct or commission studies “for the purpose of ensuring that the activities of the Service are carried out in accordance with this Act, the regulations and directions issued by the Minister . . . and that the activities do not involve any unreasonable or unnecessary exercise by the Service of any of its powers”.

Having dealt in Chapter 2 with the review activities enumerated in the *Act*, we now turn to our more general review. In Chapters 4 to 6, we discuss the findings of three large-scale studies—on CSIS and native peoples, on exchanges of information between CSIS and other agencies at home and abroad, and on the counter-subversion “residue”. Chapter 7 deals with the internal affairs of the Service. The present chapter covers a broad range of CSIS programs and activities.

#### Warrant Statistics

Under subsection 21(3) of the *CSIS Act*, the Service requires warrants from the Federal Court of Canada for most of its intrusive activities. (The exceptions are the use of human sources and undercover agents.) We monitor both warrant applications and the use made of powers under warrants. As can be seen in Table 1, the total number of warrants granted and renewed dropped somewhat in 1989-90 from the previous year.

---

Table 1. New and Renewed Warrants, 1987-88 to 1989-90

---

	1987-88	1988-89	1989-90
New warrants granted	67	55	34
Warrants renewed	8	35	50
Total	75	90	84

---

Source: CSIS

For both statistical and substantive reasons, it is not possible to read much into the overall totals reported here. The statistical reason is that the absolute numbers are not great, so a few events, which may not be significant in themselves, can have a big impact on the totals. The substantive reason is that a single warrant can permit the use of many powers against many targets, with the result that vastly increased activity would be difficult to discern if it were authorized by fewer but broader warrants.

**Better Informed:** Canadians used to be more adequately informed about the use of warrant powers in security intelligence. Before the *CSIS Act* was adopted in 1984, such warrants were issued under the *Official Secrets Act*. Because a warrant under this *Act* ordinarily permitted the use of one power against one target, meaningful comparisons could be

---

made between the annual totals made public by the government. An increase in the total ordinarily meant an increase in intrusive activities.

We continue to hope that amendments to the *CSIS Act* will soon enable us to provide more meaningful figures—specifically, the number of Canadian citizens or landed immigrants who are the subjects each year of powers granted by warrants.

Of course, we see far more detailed statistics than we are able to publish. We monitor them closely and ask the reason when we see changes that may be significant. Twice in 1989-90 we made formal inquiries about trends we observed. We were satisfied with the answers.

Even in the published statistics, some changes are dramatic enough to call for explanation. The four-fold rise in renewals from 1987-88 to 1988-89, as we have noted before, does not mark a sharp change in targeting. Rather it reflects the catching up there was to do after delays in renewing warrants during 1987-88 while a more rigorous process was put in place. The downgrading of most “counter-subversion” targets in 1987-88 also had an impact.

**Reporting Régime:** During 1989-90, CSIS changed the format of its reports on applications for and the use of warrants, producing a different and less detailed selection of data. As a general rule, we try to limit the burden of review on CSIS; whenever it is reasonable to do so, we do our statistical review on the basis of data CSIS generates for its own purposes. In this case, however, we do not consider the new reports adequate for our work, and we have submitted a request for the kind of detailed statistics we need to ensure continuity in our review.

## Protections

In addition to our statistical studies, we read the warrants granted and a selection of the affidavits submitted to the Federal Court in support of warrant applications. One thing we watch with special care is the protection of individual rights. As noted in Chapter 2 (see page 8), the CSIS Operational Manual was amended in 1989-90 to increase protections for individual rights. The warrants and affidavits we reviewed in 1989-90 gave us no concern.

**Intercepts with Consent:** Further protection for individual rights results from a ruling by the Supreme Court of Canada in January.<sup>1</sup> Citing the ban on unreasonable search and seizure under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the Court held that police need a judicial warrant to record conversations that informers or undercover agents have with suspected criminals. Previously there was no limit on eavesdropping as long as one party—the informer or agent—consented.

CSIS is also bound by this ruling, and the Service took immediate steps to comply. The day after the Supreme Court handed down its decision, the Service advised its staff that no

---

<sup>1</sup> *Mario Duarte v. Her Majesty the Queen and Attorney General for Ontario, Attorney General of Quebec*, January 25, 1990.

---

conversations with targets could be recorded without a valid warrant for the interception of oral communications.

While a Supreme Court ruling on video recordings is pending, the Service put a similar limitation a few days later on video recordings. Even when one party consents, it told investigators, video recordings can be made only under warrants in situations where the target has a reasonable expectation of privacy—not on the street, that is, but in such places as motel rooms.

The Service still routinely tapes incoming telephone calls to its Emergency Operations Centre. We think this is appropriate. CSIS gets calls with tips that deserve close analysis and it needs tape to work with, if only to determine what a mumbled word is.

We looked into the Service's use of warrantless intercepts before the Supreme Court ruling, and were satisfied with the answers.

**Inspector General's Reports:** The Inspector General reported in 1989-90 on two studies related to warrants. In a microscopic review of four affidavits sworn in support of applications for warrants, the Inspector General found a number of minor errors of fact—incorrect dates, for example. However, a more serious failing came to light: he was not satisfied that the officers responsible for preparing and verifying the affidavits were rigorous enough in determining that the facts alleged were correct before certifying them so. We will monitor the follow-up actions in this area.

The Inspector General also made an in-depth study of the execution of warrants, particularly the Service's compliance with ministerial direction and conditions written into the warrants themselves. In activities up to March 31, 1988, he found no instances of non-compliance.

We were especially reassured by the Inspector General's conclusion that the Service has adequate systems in place to protect client-solicitor privilege. The essence of this protection, which is written into warrants, is that when electronic eavesdropping picks up a conversation between a lawyer and client, a senior CSIS official is called in to determine whether the conversation relates to the security threat specified in the warrant. If the conversation deals with legitimate legal issues, no record is made of it and the tape is erased.

### **Access to CPIC**

One long-standing problem was resolved in 1989-90, when members of CPIC (the Canadian Police Information Centre) decided to give CSIS direct access to two of its three data banks—Motor Vehicle Records and Identification Records. Access had been limited for years because some CPIC members were reluctant to admit a non-police user.

We do not believe that the exclusion of the third data bank is a serious limitation. It includes information on open police investigations, and CSIS access would raise serious concerns about individual privacy.

Another limitation gives us less concern now than it did when we referred to it in last year's annual report. Because Quebec has not signed a formal cooperation agreement with CSIS, it does not allow the Service direct access through CPIC to its motor vehicle records. On the face of it, this appears to be a significant gap. However, we are assured that CSIS is able to get the information it needs.

---



---

## Relations with the RCMP

The Service's relations with the RCMP were put on a more systematic footing in 1989-90 with the signature of a Memorandum of Understanding (MOU) between the two. The MOU does not add anything new, but it brings together in one, coherent document a number of ministerial directions issued to both agencies over the years.

Among other things, it "sets out undertakings by both parties to provide each other with specific types of information and provides for procedures to protect the information exchanged".<sup>2</sup>

This refers to an unavoidable source of tension between CSIS and the RCMP. Criminal proceedings concerning security offences, a key RCMP role, sometimes carry the risk of public exposure for CSIS operations in areas where secrecy is essential to effectiveness. As a result, CSIS is sometimes unable to tell the RCMP all it knows. Chapter 5 includes an example of the difficulties that can arise as a result (see page 38).

## Counter-Terrorism Program

Canada's new National Counter-Terrorism Plan (NCTP) was endorsed by Cabinet in 1989-90. Under the NCTP, the Service's primary responsibility is to gather intelligence on terrorist threats and pass it on to government decision-makers and police. The Service may also be called upon to give operational support in the course of a terrorist incident, including specialized technical aid to police at the scene.

This dual role has now been incorporated in the Service's internal Counter-Terrorism Management Plan. A special emergency preparedness unit has been created within the Counter-Terrorism Branch (CT), and work has begun on an automated system to monitor and control data generated during exercises and terrorist incidents.

The Branch generated more than 1,000 threat assessments in 1989-90. This is off somewhat from the 1988-89 level because 1988 was an unusual year with a number of major international events, including the Toronto Economic Summit. We have reviewed CSIS post-mortems on all these events except the one on the Toronto Economic Summit, which came to us too late for examination before the present report had to go to the printer.

In a second important decision during 1989-90, the government for the first time set intelligence priorities (see page 7). Among them is public safety—a matter of obvious concern to the CT Branch. The then Solicitor General said publicly that public safety was Number 1 in his view. One result of this prioritization has been an improvement in communications between the CT threat assessment unit and other federal departments. The Branch now also participates in a working group that develops brief profiles on foreign countries for the Department of External Affairs.

---

<sup>2</sup> Notes for a statement by the then Solicitor General before the Special Committee of the House of Commons on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, October 31, 1989.



---

The CT Branch took part in a Canada-U.S. counter-terrorism exercise in the summer of 1989. Afterwards, it was represented on a working group that reported to the government's Security Advisory Committee on the strengths and weaknesses revealed by the exercise. A further exercise was scheduled for the early summer of 1990.

There were no serious terrorist incidents in Canada in 1989-90. But CSIS played a role in the apprehension in the United States of four persons alleged to have tried to buy sophisticated weaponry for the Provisional IRA.

**Air India and Narita:** We are still being briefed regularly by the Director of CSIS on the investigation of the Air India and Narita explosions. There is nothing new we can report. This is now more a matter for the police than for a security intelligence agency.

While we understand public impatience with the failure to lay charges in connection with the Air India tragedy, we still defer to suggestions that a full-scale inquiry by us into the CSIS role should wait because the risk of impeding the police investigation and the judicial process remains too great.

### Counter-Intelligence Program

The *détente* essential to President Gorbachev's reform program has an impact on the counter-intelligence program. In January, 1990, the first of a new series of unclassified occasional papers, issued under the name *Commentary*, deals with President Gorbachev's program. We made plans in 1989-90 to explore the impact of galloping *détente* on security intelligence ourselves at the seminar discussed in Chapter 9 (see page 64).

**Foreign Influence Targets:** Paragraph 2(b) of the *CSIS Act* defines one threat to the security of Canada—"foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person". Targets under this paragraph are investigated by the Counter-Intelligence (CI) Branch. In 1988, the Service implemented new rules for the investigation of these targets. In order to limit the risks of overstepping the bounds of paragraph 2(b) into the realm of legitimate protest, advocacy and dissent, the new rules limited the scope of investigative activities and the amount of reporting.

During 1989-90, we had a look at how the 1988 rules were working out in practice. We made a random selection of 2(b) targets from all regions, then obtained all reports in which they were mentioned. We also examined the relevant decisions of the Service's internal Target Approval and Review Committee.

Some concerns in this area emerged from our study of campus operations, reported later in this chapter (see page 23). But, overall, our findings in the study of 2(b) targets were reassuring. While we saw a few reports that seemed to us unwarranted, CSIS has clearly moved towards more focused reporting to meet defined investigative purposes.

---

## Joint Operations

The Inspector General reported to the Solicitor General in 1989-90 on his review of the Service's adherence to ministerial direction in the conduct of joint operations within Canada with foreign security and intelligence agencies.

The overall conclusion is reassuring: the Inspector General reported that CSIS conducted these operations capably and professionally. The random selection of cases for in-depth study included one that is well known—the sting that landed Stephen Ratkai in jail in 1989 for gathering classified information about a U.S. Navy base at Argentia, Nfld. The Inspector General complimented CSIS for its work with the U.S. Naval Investigative Service in this case.

## Security Screening

Security screening got even slower at Levels I (confidential) and II (secret) in 1989-90, but CSIS does not seem to be to blame. Demand kept on mushrooming, and the RCMP took an average of eight weeks to check fingerprints during its conversion to new computer hardware. As a result, CSIS needed an average of 110 days to process a clearance application at Levels I and II, up from 60 days the previous year.

However, the news was brighter at Level III (top secret). The average time to process an application for clearance at this level was down to 200 days in 1989-90 from 240 days the year before.

The Service believes that its targets of a 30-day average at Levels I and II and 120 days at Level III remain appropriate and attainable. When the RCMP has its hardware running smoothly, it is expected to bring the average turnaround time for fingerprint checks to less than two weeks, which will significantly help the Service meet its targets.

In addition, a number of changes to the Government Security Policy (GSP) in December, 1989, and March, 1990—while they were made for different reasons—are expected to reduce demand as a side-effect. For example, departments now have the option of not requiring fingerprint checks at Level I except when a check of the applicant's name indicates a possible criminal record, and Levels I and II clearances require updating every 10 years rather than every five. (Level III clearances still have to be renewed every five years.)

A new “portfolio” system assigns responsibility for each client to a particular unit within the Security Screening Branch. Clients are also being informally briefed on the steps the Branch goes through in preparing security assessments. Closer contact between the Branch and its clientele should result in a better understanding of each other's needs and priorities.

Meanwhile, CSIS figures indicate that demand grew dramatically again in 1989-90. The number of applications submitted by the 10 largest users (not counting Level I checks for airport workers) rose to 54,342 in 1989-90 from 37,051 the year before—an increase not far short of 50 per cent. Additional investigators were assigned to security screening in

---

Ottawa and Toronto to keep the number of outstanding field investigations from rocketing out of control.

### Immigration Screening

The Service's role in screening immigrants has concerned us for some time.<sup>3</sup> The tremendous effort CSIS was devoting to this work seemed out of proportion to the very small number of undesirable immigrants turned up. A huge backlog and excessive delays were hardly surprising.

We are, therefore, pleased that a new system which appreciably streamlines CSIS participation in the process is being given a trial run in four locations. An assessment of these pilot projects was planned by CSIS, together with Immigration Canada, the Department of External Affairs (DEA) and the RCMP, in the summer of 1990. CSIS told us in June that "signs to date are most positive". We will, of course, monitor this situation.

**Extra Investigators:** Meanwhile, nudged by DEA, CSIS put some experienced investigators from its regional offices in Canada to work on immigration screening in order to clear a backlog.

DEA cited some cases of excessive delay—more than a year to process an honourably discharged former officer in the U.S. armed forces, with a high-level clearance, and more than a year for a 20-year-old American fresh from high school. Yet a former police officer already denied a U.S. visa because he was suspected of human rights abuses in his homeland breezed through the system.

The Department also cited an apparently unrealistic request that a person who spent a year as a child in a refugee camp in Thailand supply fingerprints from that country. It would be virtually impossible to meet this demand; insisting on it would amount to denial of clearance.

### Analysis and Production

The Cinderella story of the Analysis and Production Branch (RAP) continued in 1989-90. When we made a special study of RAP in 1987-88, we found it was a neglected step-sister in the CSIS family.<sup>4</sup> Today it seems to be the glamorpuss. The change is good news.

The Solicitor General's new direction on National Requirements for Security Intelligence (see page 7 of the present report), while it did not launch the transformation, gives it further impetus. The National Requirements emphasize that CSIS is an *intelligence* agency whose role is not merely to pile up facts but to advise the government on the strength of thoughtful analysis. The National Requirements lend to RAP a necessary prestige comparable to that of the operational branches, Counter-Intelligence and Counter-Terrorism.

---

<sup>3</sup> See our *Annual Report, 1987-88*, page 8.

<sup>4</sup> See our *Annual Report, 1987-88*, page 35.



---

**Strategic Intelligence:** We especially welcome the emphasis that the direction puts on strategic assessments which “consolidate and go beyond the immediate interests of individual consumer departments and agencies”.<sup>5</sup> One of our most fundamental criticisms of RAP in 1987-88, shared by the Independent Advisory Team under Gordon Osbaldeston, was that we found too much emphasis on short-term analysis of events as they unfolded and immediate threats. There was little basic strategic intelligence—in-depth studies to help the government develop policy and make strategic decisions.

Of course the National Requirements guide the Intelligence Production Committee (IPC) and the Executive IPC in ordering intelligence production and in reviewing the papers that result.

There has also been direction by the Solicitor General to try open sources first, before there is recourse to investigation (see page 6). This is also welcome. Increased use of open sources as an alternative to investigative techniques that may intrude on the privacy of Canadians has been one of our recurrent themes. Statistics compiled by the Service show that RAP is the largest single source of reference requests to the CSIS Information Centre (the library).

**Progress Report:** At the risk of repeating in part what we said in last year’s annual report, we think it is worth summing up here what has happened in RAP since 1987-88.

The number of analysts has nearly doubled. We do not mean merely the number of positions drawn on the organigram. RAP has been plagued in the past by unfilled positions. We mean that the number of living, breathing—and thinking—people doing analysis has nearly doubled. Overall, the number of person-years in RAP has risen 70 per cent.

**Bigger Is Better:** This is a case in which bigger is better; sheer size brings advantages. The number of senior positions has been fully doubled, with the result that there are more senior intelligence officers doing hands-on analysis instead of being swamped with management duties.

With more senior and mid-level positions available, RAP is also better able to keep talented people whose normal career ambitions might have encouraged them to leave when they had used up all the opportunities within the Branch. In 1987-88, RAP was a kind of siding where an intelligence officer might park for a while between runs on the main lines of Counter-Intelligence and Counter-Terrorism. Now RAP is a main line too. And the more people who make a career in RAP, the larger the collective fund of knowledge and memory that is vital to good analysis and assessment.

Size also permits greater diversity. RAP now has a strong contingent of people with backgrounds in economic affairs, for example, and capability in 10 foreign languages (as well, of course, as in both English and French).

---

<sup>5</sup> *Accountability and Effectiveness: National Requirements for Security and Intelligence in the 1990s*, notes for a speech by the then Solicitor General to the Canadian Association for Security and Intelligence Studies, Ottawa, September 29, 1989.



---

Several very highly qualified experts have been recruited from outside the security intelligence field for strategic analysis assignments. These experts have two roles—to advise junior analysts and to prepare major papers of their own. Two papers have already been completed for the Intelligence Advisory Committee (IAC) of the Privy Council Office.

We note with approval that two Security Liaison Officers (SLOs)—that is, CSIS officers posted in foreign capitals—have joined RAP upon completion of their tours abroad. As we have said before, we see returning SLOs as a natural pool of special knowledge and experience that would benefit RAP.

**New Resources:** RAP has been strengthened with new resources for the production of intelligence on foreign meddling in the affairs of ethnic communities in Canada. This is an essential counterpart to Canada's multiculturalism policy.

New resources have also been provided for the analysis of science and technology issues. The then Solicitor General announced last autumn that he had asked for a strategic security intelligence assessment and advice on clandestine technology transfer.<sup>6</sup> The science and technology program is discussed later in this chapter.

**A Growing Reputation:** There are a number of signs that RAP's growing importance within CSIS is matched by growing respect government-wide. RAP is now represented on virtually all the SARGs (Special Assessment Review Groups) under the auspices of the Privy Council Office; the Director General of RAP attends most ARG (Assessment Review Group) meetings.

Four more departments started getting all *CSIS Reports*, RAP's primary vehicle for disseminating intelligence, in 1989-90. The distribution list now extends to more than 20 departments and agencies.

RAP surveyed its customers again in 1989-90 and found that most believed the intelligence product continued to improve, both in writing and presentation and in the quality of the analysis and the information provided. We generally agree with that assessment, with two related reservations.

- RAP seemed slow to adjust its assessments to developments in Central and Eastern Europe.
- Some reports on science and technology still focus too tightly on traditional targets. We will be interested to see whether there is a change after a stronger relationship in this area, now planned, between CSIS and the Department of External Affairs is in place.

---

<sup>6</sup> *Accountability and Effectiveness: National Requirements for Security Intelligence in the 1990s*, notes for a speech by the then Solicitor General to the Canadian Association for Security and Intelligence Studies, Ottawa, September 29, 1989.

---

## Science and Technology

In a special report to the Solicitor General in 1989-90, we put forward a number of proposals for improving the protection of Canada's scientific and technological (S&T) assets. We recommended that CSIS seek a mandate—and additional resources if need be—to raise the priority given to the protection of S&T and the creation of mechanisms for greater coordination of S&T-related investigations. We also urged that the government strengthen intelligence analysis, research and policy development in this area.<sup>7</sup> During 1989-90, steps were taken on all these fronts.

The new National Requirements directive is a significant factor. One of the five priorities it establishes is “economic security”, which is defined in terms of the protection of S&T assets. The then Solicitor General publicly revealed last autumn that CSIS had been directed:

... to give the government a strategic security intelligence assessment and advice in the area of clandestine technology transfer. We want an assessment of the extent of the vulnerability of Canada's high technology knowledge base. The government also requires an assessment of the extent to which it is being abused by foreign governments and advice on how to counter this abuse.<sup>8</sup>

As we noted earlier in this chapter, the Analysis and Production Branch (RAP) has been given additional resources for the analysis of science and technology issues. It started work in the autumn of 1989 on the study ordered by the Solicitor General. With the assistance of the Service's Planning Branch and in consultation with the Counter-Intelligence Branch, a workplan had been prepared by year-end for a very extensive study. One issue CSIS has identified and not yet resolved is the scope of its own role in the protection of science and technology assets.

**Different Perspectives:** Wide-ranging preliminary discussions revealed some divergence of views among the government, and the academic community, and industry. Academics tend to be suspicious of anything that might impede the free flow of ideas and information. Industry seems more worried about domestic competitors than foreign governments. To the extent industry fears foreign competition, it is from the NICs (newly-industrialized countries) rather than the inefficient East Bloc, which still tends to preoccupy government.<sup>9</sup> Industry does not see East Bloc nations as having the know-how to pose a serious threat.

Another issue that needs thorough debate, inside and outside government, is whether CSIS has a proper role in providing intelligence for use in protecting commercial advanced technology as well as traditional national security secrets—better mousetraps that might boost

---

<sup>7</sup> See our *Annual Report, 1988-89*, page 37.

<sup>8</sup> *Accountability and Effectiveness: National Requirements for Security Intelligence in the 1990s*, notes for a speech by the then Solicitor General to the Canadian Association for Security and Intelligence Studies, September 29, 1989.

<sup>9</sup> In testimony before the Special Committee of the House of Commons on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, November 2, 1989, however, the Director of CSIS recognized that other countries are also interested in our technology.

---

Canadian exports as well as better lasers that might be used in bomber sights. It may be difficult to bring commercial and industrial interests into the framework established by the definition of "threats to the security of Canada" in section 2 of the *CSIS Act*. The "strictly necessary" limitation on CSIS activities, found in section 12, might also become stretched beyond recognition.

This debate has started. In a submission to the Special Committee of the House of Commons on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act* on May 5, 1990, the Law Union of Ontario said, "We do not believe that the prevention of industrial espionage is a proper function of a national security agency".

**Counter-Intelligence:** In operational terms, the protection of S&T falls within the mandate of the Counter-Intelligence Branch. Many of its ongoing investigations have S&T components, and it has an S&T desk to coordinate them. That is not new.

What is new is a commitment—though it had still not been fulfilled by the end of the fiscal year under review—to fully staff this desk. In addition, the S&T desk in Counter-Intelligence now has regular monthly meetings with the key players in controls on exports of high technology. They include the Department of External Affairs, which administers the *Export and Import Permits Act*, Customs Canada, which monitors exports, the RCMP, which works with Customs Canada in investigating suspected offences, and the Department of National Defence, which has an obvious interest in military technology.

## Campus Operations

Security operations on university campuses inevitably raise special difficulties. Academic freedom is a significant social value in what the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* calls our "free and democratic society". Universities are commonly hotbeds of the "lawful advocacy, protest and dissent" protected in section 2 of the *CSIS Act*.

At the same time, of course, academic freedom cannot be a cloak for activities that genuinely threaten the security of Canada. There is a world of difference between a thinker and a plotter. Routine security screening can also bring intelligence officers onto campuses, for example to check the accuracy of claimed academic credentials.

During 1989-90, we conducted a review of campus operations. Its starting point was the policy framework—notably the ministerial direction under which CSIS requires the Solicitor General's approval, case by case, to use human sources and listening devices on campuses and, second, relevant portions of the Service's Operational Manual. The foundation of current policy is the 1963 commitment by the government that:

There is at present no general RCMP surveillance of university campuses. The RCMP does, in the discharge of its security responsibilities, go to the universities as required for information on people seeking employment in the public service or where there are definite indications that individuals may be involved in espionage or subversive activities.

We went on to look at all ministerial authorizations in the calendar years 1988 and 1989, and made an exhaustive examination of two randomly-selected cases (one in each year;



---

one involving counter-terrorism and the other counter-intelligence). Finally, we examined the extent to which CSIS may conduct operations on campuses outside the framework of ministerial approval.

**The Policy Framework:** We found weaknesses in the ministerial direction. It does not cover all investigative activities. It makes no clear reference to various forms of surveillance, for example. In addition, the direction uses terminology not found in the *CSIS Act*—which is a potential source of confusion. For example, where the *Act* requires “reasonable grounds”, the direction speaks of “definite indications” that proposed targets threaten the security of Canada.

We also found an important difference between the ministerial direction and the Operational Manual during the period covered by our study. While the direction required the Service to seek ministerial approval before using a human source on campus, the Manual allowed in-Service approval when students or university employees were not expected to be present at the activity concerned.<sup>10</sup>

**Operations:** That being said, as a practical matter CSIS is generally cautious in its approach. For example, in at least one instance the Service went to the Solicitor General of the day with plans for an operation of a kind not covered by the ministerial direction.

Some preliminary observations that emerged from our review: operations authorized by the Solicitor General are not numerous; they are split fairly evenly between the counter-intelligence and counter-terrorism programs; they are found in all regions. In no case did we find any indication that the operations had any short-term effect on normal campus activities.

But we have concerns about the scope of some reporting. For example, under paragraph 2(b) of the *CSIS Act*, “foreign influenced” activities must be “*clandestine or deceptive* or involve a threat to any person” (emphasis added) to qualify as “threats to the security of Canada”, but we found a few reports on open activities that did not involve threats to any person.

Another concern arises out of other examinations we have made of CSIS operations. We know that the Service sometimes goes to universities in connection with security screening and that it sometimes interviews professors and others in the course of investigations. Because these activities do not fall under the ministerial direction, they are not coded under the heading of campus operations. We come across some in the course of other review activities, but it would be preferable if all such operations were coded so as to allow for easy review in this very sensitive area.

**Recommendations:** We recommend that the ministerial direction be rewritten to bring it in line with the *CSIS Act* and to make it more comprehensive. Everyone, including the Service and the Ministry of the Solicitor General, recognizes that the present direction is

---

<sup>10</sup> The Manual is now being amended in this area. It will require the Solicitor General’s approval for all use of human sources under the direction of the Service, without exception, in campus operations.



---

flawed. We believe it would be useful if representatives of the academic community were consulted in the redrafting process.

As part of the revision, we recommend especially that reporting on public events should be as limited as possible, in order not to discourage the free exchange of ideas.

Finally, we recommend that all campus contacts—those that take place outside the framework of ministerial authorization as well as those that take place within it—be logged so that we can monitor them.

## Open Sources

There is no practical way of measuring the use of open sources—published material including newspaper articles and books—as an alternative to investigation. Investigators and analysts can use open information that has come their way in their own, private reading. And it would be virtually impossible to know whether open information collected by analysts was actually used.

But statistics provided by the CSIS Information Centre give at least a welcome indication of increasing use. Requests for information were up 45 per cent in 1989-90 from 1988-89 levels. Not surprisingly, the Analysis and Production Branch (RAP) was the biggest source of reference requests by far. The Counter-Intelligence and Counter-Terrorism Branches each made about half as many requests for information as RAP did in 1989-90.

During 1989-90, the Information Centre created a new regional coordinator position with responsibility for providing support and services, including training, to the reference centres (libraries) that have now been established in all regions.

## Regional Study

During 1989-90, we closely examined the use of investigative tools in one region in particular. We delved into all aspects of intrusive investigations, including the use of warrant powers and surveillance; sensitive investigations authorized by the Solicitor General; and the affidavits sworn in support of applications for warrants to use intrusive powers provided by law.

**Targeting:** Under CSIS policy, no investigation can be conducted at any level without written justification and approval by management. We found in a number of cases that the decision to investigate was based on very little information. However, since the *CSIS Act* sets a very low threshold for investigation—"reasonable suspicion"—we found that all investigations we looked at could be legally justified.

**Ministerial Authorizations:** Certain types of investigations—for example, those on campuses—require the authorization of the Solicitor General on a case-by-case basis. We looked at all such investigations in the region in 1988-89.

We were satisfied with the factual base laid by CSIS in all its requests to the Solicitor General and with the system of controls imposed on these investigations. In one instance,

---

the investigation drifted into forbidden territory, but the Service responded by issuing new instructions intended to prevent this problem from recurring. The total number of investigations authorized by the Solicitor General was small.

**Warrants and Investigations:** We informed CSIS of our concern about two affidavits in support of warrant applications. They read too much like pleas for warrants rather than objective statements of the facts.

It should be pointed out, however, that overall we noted improvements in the quality of affidavits from previous years and that we found no abuses in the Service's use of powers granted by warrants.

Similarly, our review of requests for surveillance and the actual conduct of surveillance—with respect, in particular, to the privacy of individuals with whom targets came in contact—revealed no cause for criticism.

The conduct of one investigation, however, raised sufficient questions to require a separate review. We will report our findings in next year's annual report.

**Product:** We also examined “warrant product”—that is, information actually obtained through the use of powers granted by Federal Court warrants. We cannot, for security reasons, discuss our findings in any detail. Generally we were satisfied with the process, although we did flag one instance when some fairly important information was left out.

---

## 4. CSIS and Native Canadians

---

Native peoples are undoubtedly among the most disadvantaged groups in our society. The Canadian Human Rights Commission describes their situation as “a national tragedy”. It notes, for example, that native peoples accounted for only .73 per cent of employment in 1988 although they made up 2.1 per cent of the available labour force.<sup>1</sup>

Like other Canadians, native peoples sometimes use confrontational tactics. Events during the summer of 1990 amply demonstrate how violence can erupt as native peoples pursue their goals.<sup>2</sup> The potential was already clear in 1988, a year of special significance in this chapter. One study toted up ten blockades of roads and bridges in five provinces by native groups in that year. Among others, the Innu people of Labrador gained wide public attention with sit-ins protesting low-level military flights over their traditional hunting grounds. Defence officials feared that the Innu might have been targeted by hostile intelligence agencies.

There were also a number of statements by native leaders in 1988, warning about the potential for violence. In May, for example, the National Chief of the Assembly of First Nations, Georges Erasmus, warned that his people were losing patience with seemingly endless talk about their problems. Addressing the nation at large, he said:

We may be the last generation of leaders that is prepared to sit down and peacefully negotiate our concerns with you . . . . If you do not deal with this generation of leaders . . . then we cannot promise that you are going to like the kind of violent political action that we can just about guarantee the next generation is going to bring to you.<sup>3</sup>

All of this was noted within CSIS, and two separate things happened in December, 1988. First, an intelligence officer interviewed Robert Bartel, a lay missionary working with the Innu. Two days later, a senior CSIS official authorized a nation-wide inquiry into what was termed “native extremism”.

### Our Review

Prompted by questions from Svend Robinson, M.P., when we appeared before the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General on May 30, 1989,<sup>4</sup> we undertook a review of CSIS inquiries into native issues.

Following a briefing by the Director of CSIS on June 9, we examined all relevant files from 1986 to June, 1989, and all messages, telexes, reports and other documents concerning both the “native extremism” inquiry and the interview with Mr. Bartel. We then interviewed officials at CSIS headquarters.

---

<sup>1</sup> CHRC, *Annual Report, 1989*, pages 14 and 16.

<sup>2</sup> Because of these events, we are revisiting this matter in 1990-91.

<sup>3</sup> Quoted by the Canadian Press, June 1, 1988.

<sup>4</sup> Mr. Robinson also wrote to us on June 1, 1989, to brief us on what he knew. In the course of our review, we had letters from Mr. Erasmus and from a member of the Mennonite community (not Mr. Bartel), both expressing concern about the CSIS inquiry.

---

---

We went into the basis for undertaking the “native extremism” inquiry and the authority for the interview with Mr. Bartel; the degree of intrusiveness authorized for the “native extremism” inquiry; the actual conduct of the investigation; the nature of the interview with Mr. Bartel; and the release of information to the public and Parliamentarians. After determining at an early stage that the “native extremism” inquiry and the Bartel interview were separate events, we examined them separately.

On November 29, 1989, we submitted our secret *Report on the Innu Interview and the Native Extremism Investigation* to the Solicitor General under section 54 of the *CSIS Act*, with a recommendation that it be made public. On February 5, 1990, the Solicitor General released a version of the report, with significant portions blacked out for reasons of national security and privacy, accompanied by a news release.<sup>5</sup>

In this chapter, we outline our findings to the extent permitted by national security, and we give a fuller account of our conclusions than is found in the text released by the Solicitor General. It will be seen that a statement in the Solicitor General’s news release, namely that we found no evidence of any misconduct by Service employees, does not reflect our conclusions. In our report, this statement refers to only one of the activities we examined. Indeed, we did conclude there had been a breach of regulations, as is explained in what follows.

### “Native Extremism”

The CSIS inquiry on “native extremism” was authorized on December 14, 1988, to determine two things:

- whether there was a threat of “serious violence” under paragraph 2(c) of the *CSIS Act*;<sup>6</sup>
- whether, if such a threat existed, more intrusive investigation was warranted.

**The Nature of the Inquiry:** The inquiry was defined in very general terms. No individuals or organized groups were named as targets. A very low level of investigation was authorized, with no use whatsoever of intrusive powers. The authorization was drawn up in a way that excluded intrusion on the privacy of any individual. In the actual conduct of the inquiry, intelligence officers did not make full use of even the limited powers they were given, and no one in or close to the native community was personally investigated.

In fact, the use of the word “investigation” in discussions of this initiative, while correct, may be misleading if it hints at anything in the nature of wiretaps or shadowing targets. What CSIS carried out was more like a fact-finding exercise or research program, relying on open sources like newspaper reports and on interviews with knowledgeable people.

---

<sup>5</sup> Copies of this version are available from the Ministry of the Solicitor General.

<sup>6</sup> Paragraph 2(c) provides that “activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state” constitute threats to the security of Canada.



---

A relatively short deadline was set, and the authorization explicitly provided that the inquiry was to be terminated as soon as a firm conclusion could be reached. Within a very short time, the analysts concluded that they had as much information as they needed to advise the government on the possible threat of violence in this area, and the inquiry was ended before the expiry of the period for which it was authorized.

**The Role of CSIS:** We consider that CSIS had the statutory authority to conduct this inquiry. It is precisely the kind of thing CSIS was created to do—assemble facts about situations with some potential to become explosive at a later date, draw conclusions and, finally, advise the government.

No reasonable person can deny that native peoples in Canada have legitimate grievances. It was not far-fetched to suppose that at least some elements might become so frustrated by delays in resolving these grievances that they would resort to serious violence. In fact, there was more than one warning to that effect from native leaders in 1988. There were also in that period some indications, available to any attentive newspaper reader, of attempts to use political motives as a cover for violent criminal activities.

Under these circumstances, CSIS would have been remiss had it *not* made inquiries.

Further, we considered that the inquiry was conducted at a reasonable level. There was no snooping into private lives. It is in this inquiry that we found no evidence of any misconduct by Service employees.

**The Targeting Process:** However, in light of the sensitivity of the issue and the scope of the inquiry, we do have concerns about the way the decision was made to investigate “native extremism”.

As we have already indicated in passing, the inquiry was authorized by a senior official on his own authority. That was within the rules. He had the power under CSIS procedures to order an inquiry at this level. In fact, he could have ordered a more comprehensive inquiry than he did.

But two further factors must be considered in judging the appropriate level for this targeting decision.

The first is a long history of wary—to say the least—relations between native peoples and the larger society and the resulting likelihood that inquiries by a security intelligence agency would be received with particular concern.

Second is an unusual feature of this particular inquiry. Documentation underpinning a targeting decision is normally quite specific about the persons and organizations to be investigated. In this case, no individual or organization was named, with the result that almost any member of the native community or anyone close to it might have been drawn into the net. There are sometimes good reasons for targeting very broadly at the outset of an investigation. However, in a case such as this, the decision ought to have been made at a higher level. The fact that, as it happened, no individual was personally investigated does not change the fact that the targeting was essentially open-ended vis-à-vis the native community.

---

---

CSIS contends that the steps leading to the targeting decision showed a proper degree of sensitivity. There was unusually extensive internal consultation in advance, involving the Director General of the Counter-Terrorism Branch and the Deputy Director, Requirements, among others. A note was prepared for the Director, informing him of the intention to authorize the inquiry.

As further evidence of its sensitivity, CSIS cites instructions given to regional offices to inform Headquarters at the completion of each of the three stages into which the inquiry was divided.

We acknowledge that CSIS showed—and acted on—an awareness of the sensitive nature of this inquiry. But it would have been well advised, in our view, to place the issue before its internal Target Approval and Review Committee (TARC) for a decision. This would have ensured that the Director was directly involved, as he chairs TARC personally.

Because of the concern raised by this case, we are now examining the approval process for all other current investigations.

### **The Special Case of the Innu**

One native community using confrontational tactics with some success in 1988—and later—to gain public attention and sympathy for its protests was the Innu people of Labrador. According to one newspaper report, in the autumn of 1988 members of the Innu community “invaded a secure airfield seven times in three weeks and forced four western powers to suspend northern bombing exercises for a month”.<sup>7</sup>

When a CSIS officer visited Goose Bay in December, 1988, Defence and RCMP officials there discussed the Innu protests with him. The officer was not in Goose Bay to investigate anyone. He had come to brief government officials on CSIS programs. But he took the opportunity to talk with Mr. Bartel, whom he described later as a religious leader trusted by the Innu.

After this interview became public knowledge, statements by CSIS left the impression that it took place in the context of the “extremism” inquiry. We will have more to say later in this chapter about the release of information by CSIS. For the moment, the important point is that the chronology makes it clear that the interview with Mr. Bartel was not part of the “extremism” inquiry: the interview took place on December 12, 1988, while the “extremism” inquiry was not authorized until December 14.

**Community Contacts:** The question then arises: did the CSIS officer need explicit authority to interview Mr. Bartel?

Both he and the Service present the interview as a case of open-sources information gathering of a general nature, not requiring a formal targeting decision at any level. They say the interview was not the beginning of an investigation but merely liaison with Mr. Bartel, among others, to determine whether there were offshore interests or influences trying to

---

<sup>7</sup> *St. John's Sunday Express*, November 13, 1988.

---

manipulate or exploit the Innu protests, which could lead to acts of serious violence. They were not interested in the Innu protests *per se*.

As a general proposition, we accept the distinction between liaison and investigation. And we believe that intelligence officers should have considerable freedom to establish and maintain community contacts. In last year's annual report we applauded new instructions making it clear to field investigators that they can maintain contacts with people who are not themselves targets or sources of information about targets, keeping an ear open for tips or hints of significant developments.<sup>8</sup> We also share the Service's understanding, based on the debates leading to passage of the *CSIS Act* in 1984, that Parliament intended to let it collect information freely from open sources.

But we concluded our comments last year by saying we were "pleased that precise guidelines have been established [for community contacts] because of the chill that attention from CSIS can put on legitimate political activities".

CSIS procedures clearly require that before an individual is interviewed about a suspected threat to the security of Canada, there must be an authorization specifying the threat.

The interest that hostile intelligence services might well take in trying to manipulate the Innu protests was such that a reasonable argument could have been made for an investigation. We have already said we do not quarrel with the Service's decision to inquire into the potential for violence among native peoples generally.

It is clear that the interview was conducted with this specific potential threat in mind—foreign influence in the Innu community, leading potentially to political violence.

But this takes the interview out of the realm of "liaison" or "contacts with people who are not themselves targets of investigation or sources of information about targets", where intelligence officers can use their own discretion. The interview was in the realm of inquiries about a specific threat, which means to our mind that it needed to be authorized.

**No Major Breach:** In conclusion, we consider that CSIS policy was contravened because an interview with reference to an identifiable target was conducted without the necessary authority.<sup>9</sup>

We do not regard this procedural breach as significant. We are convinced that the interview was conducted in good faith, to seek a first-hand reading of a situation the Service had been told about, and was not intended to subvert procedures. We also found that the interview was not in any way intrusive. Before the interview, Mr. Bartel was told with whom he would be talking, and no further inquiries were carried out.

---

<sup>8</sup> *Annual Report, 1988-89*, pages 19 and 25.

<sup>9</sup> It is our understanding that CSIS does not consider that any breach of policy or procedures occurred.

---

## Release of Information

Earlier in this chapter, we touched on one concern about the way information was released by CSIS in these matters: its statements left an inaccurate impression that the interview with Mr. Bartel came under the umbrella of the “native extremism” inquiry.

The consistency of the misunderstanding is remarkable. Mr. Robinson reports that this is the impression he got from the Director General of Communications when they spoke on May 3, 1989.<sup>10</sup> This is what *The Globe and Mail* reported after it interviewed the Deputy Director of Internal Communications.<sup>11</sup> This is what we understood after the Director’s briefing to us on June 9, 1989.

Our concern about the confusion is no inconsequential quibble. Only when it is understood that the two events are entirely separate is it possible to judge correctly whether there was adequate authority under CSIS policy for the interview with Mr. Bartel.

CSIS has a rationale for associating the two events. A report submitted to Headquarters on January 25, 1989, on the interview with Mr. Bartel became part of the factual base considered in the “extremism” inquiry. We accept that logic only to the extent that the report was made under the authority of the broader inquiry.

Regardless of this rationale, an internal *aide-mémoire* dated April 27, 1989, makes it clear that the interview was not conducted as part of the “extremism” investigation but was, in fact, a quite separate event. CSIS should have understood the potential for confusion.

**Disclosure:** There is a second issue related to the release of information. One of the most unusual features of this whole story is how open CSIS was. Ordinarily, the Service reveals nothing about its investigations—certainly not before they have become public knowledge from other sources. But the “extremism” inquiry was first publicly revealed by the Director General of Communications, when Mr. Robinson asked him about the Bartel interview—a different matter.

In our report, we raised the issue of whether this was consistent with the provisions of section 19 of the *CSIS Act*—namely, that “information obtained in the performance of the duties and functions of the Service under the Act shall not be disclosed by the Service except in accordance with this section”.

CSIS considers that it has the prerogative to confirm, deny or do neither when it deems this to be in the public interest. Commenting on our concern, it said that its comments had the effect of clarifying the status of its activity. It noted as well that the results of the investigation were not disclosed.

---

<sup>10</sup> In fairness, it should be recorded that the Director General of Communications says he believes that he clearly distinguished the two events when he spoke with Mr. Robinson.

<sup>11</sup> “CSIS probed Labrador Innu and other native groups”, *The Globe and Mail*, June 1, 1989.



---

We stand by the opinion we stated in our report, that the Service should not usually confirm nor deny the existence of particular investigations because "the very knowledge that someone is or has been subject to CSIS investigation can cast a shadow of guilt".

### **Future Reports**

Because of our experience in this inquiry, we have decided on new arrangements for special reports that we submit to the Solicitor General under section 54 of the *CSIS Act*.

Whenever we think there is a real possibility that the Solicitor General may want to make public portions of a classified section 54 report, we will assist him by preparing two versions for his consideration. There will be the usual secret or top secret version for official eyes only. And we will ourselves prepare a second version from which sensitive information has been removed so it can be made public if the Solicitor General so decides.



---

## 5. Exchanges of Information

---

In order to fulfill its mandate, CSIS must participate in a constant give and take of information with other agencies, both at home and abroad. For example, CSIS needs to access birth records to determine the *bona fides* of people seeking security clearances. Information also goes in the other direction—to police and other agencies when, for example, CSIS inquiries turn up evidence of criminal activity.

The *CSIS Act* provides a statutory framework for such exchanges. Subsection 17(1) allows the Service to enter into arrangements “or otherwise cooperate” with federal and provincial departments and police forces, with foreign governments and their agencies and with international bodies. Subsections 13(2) and (3) permit arrangements under which the Service would provide security assessments to provinces and their agencies, Canadian police forces, foreign governments and their agencies or international bodies.

Subparagraph 38(a)(iii) gives us a dual mandate in this area. It directs us “to review arrangements entered into by the Service pursuant to subsections 13(2) and (3) and 17(1)” and “to monitor the provision of information and intelligence pursuant to those arrangements”.

### Our Study

We have kept the arrangements under review on an ongoing basis. We laid the groundwork with a comprehensive reading of all existing arrangements (see our 1987-88 Annual Report). Our comments on the present status of the arrangements can be found in Chapter 3 of this report (see page 9).

However, the volume of exchanges that take place is so great that the only practical way to monitor the provision of information and intelligence is by sampling. This we did in 1989-90. A special concern was, of course, the treatment of sensitive personal information about Canadians.<sup>1</sup> We wanted to determine whether the interests of Canadians were protected when CSIS provides information to other agencies. We also wanted to know whether CSIS was staying within policy and the law when it collected information about Canadians from either domestic or foreign sources.

To the extent permitted by national security considerations, we set out key findings and conclusions in this chapter. We deal with foreign and domestic exchanges separately because we examined them separately and the two studies took somewhat different directions because of differences in the material we were able to assemble.

### Foreign Arrangements

CSIS has more than 100 foreign arrangements and has Security Liaison Officers (SLOs) in some countries. They permit exchanges in one or more of several areas—security assessments, vetting of immigration and visa applications, and security intelligence.

---

<sup>1</sup> By “Canadians”, we mean both Canadian citizens and landed immigrants.

---

Some arrangements are with countries and agencies whose human rights records are not good. This is, of course, unfortunate, but we acknowledge that it cannot be completely avoided. It is obvious, for example, that CSIS cannot give up its investigation of a suspected terrorist at the borders of such countries. It also needs access to information in these countries for immigration and visa vetting.

**Controls:** Partly because CSIS cannot always be choosy about the countries and agencies with which it has arrangements, we expected to find stringent procedures for controlling the provision of information to foreign agencies. We did not.

In the Counter-Terrorism (CT) and Counter-Intelligence (CI) Branches, which account for most exchanges, there are few formal controls. These branches rely almost exclusively on the common sense and experience of managers, the case files and oral tradition to convey the do's and don'ts. Middle management often has the final say in what goes overseas.

Ministerial direction requires the Service to take "precautions" in the provision of information on Canadians to other countries. But the record gives us no means of monitoring whether the Service has actually taken nationality into account; in a number of the records of exchanges we saw, there was no indication of nationality.

It would be helpful if these records were coded so it could be seen at a glance whether the individual was a Canadian or not. This would give some assurance that nationality had been taken into account before the information was released.

In some files we found warnings that care should be exercised concerning information that a branch sends to specific destinations. But these warnings are usually buried in the files, where they could easily escape notice. CSIS has not provided blanket warnings in the Operational Manual regarding agencies and countries where special care should be exercised because of human rights concerns.

This is not to suggest that CSIS is indifferent to the dangers of exchanges with countries with poor human rights records. Arrangements with such countries are commonly limited to immigration and visa vetting checks, and, for the most part, the volume of exchanges is low. CSIS has ended cooperation with one country completely because of human rights concerns.

We also found that the Foreign Liaison Branch has played a significant role. Our review of the files showed that it sometimes prevented—or at least forced reconsideration of—the dissemination of information to foreign agencies because it might have exceeded the limits set in agreements or because the information was highly sensitive. This Branch also intervened from time to time when operational branches sought to establish agreements that would have been contrary to Canadian foreign policy.

However, the Foreign Liaison Branch has now been eliminated. While not all the details have been worked out, it is clear that day-to-day foreign liaison will be controlled entirely by the operational branches.

This portion of our review left us with two concerns—the lack of comprehensive policy and procedures for ensuring that only appropriate exchanges take place, and, second, the loss



---

of the more or less independent review that had been provided internally by the Foreign Liaison Branch.

**Information on Canadians:** We were not able to make an adequate sampling of information provided by CSIS to its foreign partners. Logs of exchanges are kept at SLO posts and it is possible to check the files on site. But communications which pass through SLOs seem to be filed according to subject at CSIS headquarters. As a result, file numbers recorded in the SLO logs generally cannot be used to trace the records at headquarters, and we have not yet been able to review many documents we want to see. We will continue our sampling in 1990-91, to build an adequate basis for review.

In what we did see, we found no illegal dissemination of information to foreign agencies. Indeed, we found cases in which CSIS quite rightly refused to respond to requests from foreign agencies. An example is a request for information on a non-governmental aid agency.

But we saw some cases—which we cannot discuss for security reasons—that gave us concern and we have not yet seen enough files to judge whether exchanges with other countries generally take place in an appropriate manner.

Ministerial direction specifies that information about Canadians can be provided to the Service's foreign partners only if it concerns activities "prejudicial to the interests of Canada". This may not provide sufficient protection. Before releasing information, U.S. agencies consider whether it is "compromising to the interest of the individual" and weigh this against the national interest.

Perhaps CSIS should also be formally required to strike a balance between the interests of the individual and the national interest before releasing information. This would not prevent the Service—any more than its U.S. counterparts—from fully disclosing information about, for example, a bomb plot, because Canada's national interest includes its international obligations to thwart terrorism everywhere. But it would prevent the disclosure of information that is of little importance in a Canadian context but might be regarded as damaging elsewhere—for example, information about a person who had participated in peaceful protest in another country.

CSIS has a policy against providing information for use in domestic repression by a foreign government or agency. But it has no real control over the use of information it provides.

**Entry to the United States:** One area where the provision of information on Canadians to a foreign agency has had a high profile in past years is with respect to entry to the United States. For many years the RCMP Security Service passed information about Canadians to the U.S. Immigration and Naturalization Service (INS), which has used it to block entry to some individuals. Much of this information, beyond a doubt, could not be collected under the limitations set by the *CSIS Act* in 1984.

In 1980 the RCMP rescinded its information-sharing agreement with the INS and asked it to delete from its files information provided in the past. We understand that the INS started the job but did not complete it. One reason was a provision of the U.S. McCarran-

---

Walter Act, which allowed the border to be barred against persons who had expressed views in opposition to U.S. government policy. The INS apparently felt an overriding need to know the identity of people in this category.

CSIS has no direct contact with the INS. And when one U.S. agency with access to Canadian information asked the Service to let it pass outdated information to the INS, CSIS rightly refused permission.

In January, 1990, the U.S. Congress repealed the relevant provision of the McCarran-Walter Act. CSIS might take advantage of this to renew the request that INS purge its files of outdated Canadian-supplied information.

**Cooperation with Police:** Canadian police forces are also involved in international operations involving security offences, and their paths sometimes cross the Service's. This provides a field for some of the police-Service tension that is built into the system. With a mandate to bring criminals to justice, the police have reason to treat all information as potential evidence for production in court. CSIS has a different mandate, to gather information as a basis for advice to government, and is understandably anxious to protect information that could "burn" a source.

During our review, one problem was drawn to our attention by a high-ranking official of a foreign country. This official was concerned about an apparent lack of cooperation between CSIS and the RCMP which, in foreign eyes, complicated an international counter-terrorism investigation. The operation was ultimately successful; the alleged terrorists were apprehended. The possible damage would lie in the insecurity felt in an important friendly country about the ability of CSIS and the RCMP to work together.

We also saw a case in which a police force—not the RCMP—dealt directly with a foreign agency. The police force had learned about a possible terrorist threat against the foreign country concerned, and CSIS first heard about the threat through a sister intelligence agency in the other country.

**Incoming Information:** In our visits to SLO posts, we found that most of the information exchanged passed from foreign agencies to CSIS rather than the other way around. This confirms Canada's reliance on the good graces of other countries for foreign security intelligence.

**Recommendations on Foreign Exchanges:** We believe that the Service needs to develop a comprehensive framework of policy and procedures governing exchanges.

As part of this process, it needs to develop something corresponding to the U.S. concept of information "compromising to the interest of the individual" to give Canadians some assurances that information about them, even when it is legitimately held by CSIS, does not fall into the wrong hands. If the appropriate information were labelled this way, it could be removed from reports disseminated abroad, especially to countries with a record of human rights abuses.

In addition, new procedures are needed for coding documents on exchanges conducted through the SLOs so we can trace them in headquarters files.

---

## Domestic Exchanges

CSIS has memoranda of understanding (MOUs) with most provinces and most major police forces as well as with federal departments and agencies. Much of its requirement for information from departments and agencies, both federal and provincial, is for purposes of security screening. It has two-way exchanges with police forces in relation to security offences.

Public concern in this area has focused on the Service's access to sensitive personal information—health and welfare records, for example.

As in our study of foreign exchanges, the logs maintained by regional offices at CSIS gave us some difficulty. Each region has its own practices. Some regions, for example, log only written exchanges while others record all contacts with other agencies. However, we are satisfied that we were able to make an adequate sampling of exchanges in all regions.

**Health Records:** Our discussions with CSIS managers indicated a strong awareness of the pitfalls in the use of medical information and a view that there is not normally any good operational purpose for such information. In some provinces, access to medical information is limited by law and, further, a number of the Service's agreements with provincial agencies explicitly exclude medical information.

CSIS does, however, access some other records held by health authorities. It uses data on births, deaths and marriages to establish the identities of individuals in security screening and in the investigation of suspected threats to national security. It also sometimes gets information from health insurance records, such as names, addresses and employers. This is also for the purpose of establishing identities.

**Other Personal Information:** Our audit turned up a few cases in which CSIS had received sensitive personal information of other kinds. For example, the Service got biographical data, an employment history and a record of Unemployment Insurance benefits received on one individual. While the information was sensitive, we consider that the Service was justified in building a complete profile of this individual, an embittered former federal employee who had threatened to provide information to another country known to spy on Canada and had gone so far as to seek out representatives of that country.

But, in general, requests by the Service for sensitive personal information are few in number.

**The Mandate:** We found some CSIS requests, especially to police, that did not seem to us strongly grounded in the *Act*. These concerns are perhaps more technical than substantive; we do not believe that any real harm was done. But we believe it is important to flag them here as a reminder that the Service's mandate is not unlimited.

In one case, the Service asked for information on the owner of a shop who had agreed to sell a certain publication associated with a targeted organization. The intelligence section



---

of the local police force told the Service that the establishment had criminal connections. The publication is, obviously, above-ground and legal. This request seems to us to have skirted dangerously close to infringing the protection offered by section 2 of the *Act* to “lawful advocacy, protest or dissent”.

**Extraneous Information:** We found that the Service also often receives information it does not ask for. Responding to one request for data from medical insurance records, for example, the provincial authorities told CSIS that the individual in question was in prison on a given date. The Service cannot stop people from providing unnecessary information, but it should ensure that such information is not kept on its files.

However, volunteered information can also be useful. One province reported certain inquiries that led CSIS to suspect a foreign country known to spy on Canada might be gathering information for use in building cover stories for “illegals”—agents who masquerade as Canadians. Such information is clearly within the Service’s mandate.

**Requests from Police Forces:** In two regions we found requests from police forces that, in our view, may have taken CSIS beyond its mandate.

In one case, a local force asked for information about an individual who had been making complaints to the police commission and the Service responded with extensive detail, including the individual’s political associations and the activities of his children. We do not see how this could be justified under the CSIS mandate to deal with “threats to the security of Canada”. However, this took place some years ago, and CSIS assures us that arrangements since entered into with police forces would prevent a recurrence.

We have what might be termed a technical concern with a series of requests from one province which seeks information from CSIS for security screening purposes. There is nothing wrong with this in principle. But the *CSIS Act* makes explicit provision in subsection 13(2) for formal agreements under which CSIS can provide security assessments to provinces. No such agreements exist. We are currently examining the legal basis for such releases under the *Act*.

**Policy and Procedures:** As in the study of foreign exchanges, we found a gap in headquarters direction on domestic exchanges. There is not even a definition of what constitutes an exchange, which leaves the regions on their own in deciding what to log. All six regions have created manuals of their own to fill the gap, and we were impressed by the quality. But this is an area where there clearly should be country-wide procedures, standards and definitions.

**Recommendations on Domestic Exchanges:** In the full report we will send to the Solicitor General, we make a number of recommendations designed to enable us to make better audits in future. Most are technical, but three are of a more substantive nature.

One is that any information taken from security screening files for use in other investigations should be logged in the same way as exchanges with other agencies, so it can be easily identified for our review. Information obtained for screening purposes is held separately from the main CSIS data base and can be accessed only with special authority. But



---

once it has been accessed and transferred into other files, further access to it is not limited in the same way.

We also recommend that CSIS maintain logs of all exchanges that take place with other agencies, whether within the framework of formal MOUs or not. In the absence of logs, responsibility for these unofficial exchanges can end with the individual investigator who engages in them.<sup>2</sup>

Finally, we recommend that CSIS be required to obtain a Federal Court warrant before it is given access to medical records. We are told by CSIS that there are explicit understandings already with some provinces that no request for such information would be made without a warrant. We believe that the same protection should be extended to Canadians in all provinces through a warrant requirement that could either be written into the *CSIS Act* or established by ministerial direction.

---

<sup>2</sup> After our research was completed, CSIS advised us that the Director, in July, 1989, ordered the development and implementation of a process to track all information exchanges.



---

## 6. The Counter-Subversion Residue

---

Three years ago, in our first in-depth study of an operational branch of CSIS, we found that the counter-subversion program had cast its net too widely. Too many people were under intrusive investigation not because of their own activities but because of links with organizations deemed “subversive” or simply because they were in contact with people associated with such organizations.<sup>1</sup>

We recommended that the Counter-Subversion Branch be shut down. Among “counter-subversion” investigations worth pursuing at all, we said, the Counter-Intelligence Branch (CI) should take on those relating to organizations and individuals acting under undue foreign influence, while the Counter-Terrorism Branch (CT) should do the same where there was real potential for political violence. This, we believed, would lead to more realistic targeting. We especially urged an end to “targeting by category”—that is, automatically investigating every person associated to any degree with a targeted organization. Individuals, we said, should be targeted only when their personal activities represent a threat to the security of Canada as defined by the *CSIS Act*.<sup>2</sup>

Our recommendations on targeting mesh with one of the five McDonald principles cited in Chapter 2 (see page 6): investigative means must be proportionate to the gravity of the threat and the probability of its occurrence and with the requirement in section 12 of the *CSIS Act* that the Service limit its information gathering to what is “strictly necessary”. Clearly, the strictly necessary investigation proportionate to a documented threat of nil is nil. This thinking also underlies key conclusions set out later in this chapter of the present report.

### The Residue

The report of the Independent Advisory Team established by the Solicitor General of the day to follow up our findings on the counter-subversion program (the Osbaldeston Report),<sup>3</sup> echoed both our criticisms and our recommendations. The Counter-Subversion Branch was disbanded in November, 1987, and its most important investigations were transferred to CT and CI.

But the Osbaldeston Report said that even after some files had been reallocated and others mothballed, there would still be a “residue . . . that would legitimately fall under [paragraph] 2(d)” of the *Act*.

Paragraph 2(d) is part of the definition of threats to the security of Canada. It embraces “activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or

---

<sup>1</sup> We want to say immediately that we use the term “subversion”—and its relatives—strictly as a convenience. They are not found in the *CSIS Act* and, without an authoritative definition, “subversion” too easily becomes a ragbag in which all sorts of people, from oddballs to psychopaths, are tossed together without distinction. However, it is the word used by the Service and many others so, instead of inventing a substitute, we use it here.

<sup>2</sup> For a fuller account of our findings and conclusions, see our *Annual Report, 1986-87*.

<sup>3</sup> See *People and Process in Transition*, the report to the Solicitor General by the Independent Advisory Team on CSIS, 1987.

---

intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada”. Like other parts of the definition, it excludes “lawful advocacy, protest or dissent” not carried on in association with a defined threat to the security of Canada.

The residue, as determined by CSIS in consultation with the Solicitor General of the day, was handed off to the Analysis and Production Branch (RAP). RAP was directed to monitor the organizations and individuals in the residue and to alert the operational branches if it ever seemed one was likely to move beyond rhetoric and posturing to genuinely threatening national security. Meanwhile, the files in the residue are also a data base used in the Security Screening Branch program to identify people who might betray the national interest to further a cause that is, to them, more important.

## **Our Study**

After more than two years had passed, and RAP had had time to work the bugs out of the new system, we undertook a study of how the residue was being handled. As usual in projects of this kind, we examined both the policy framework and the operational record.

With respect to the policy framework, we familiarized ourselves thoroughly with all relevant ministerial direction and relevant portions of the Service’s Operational Manual.

Moving from there to the operational record, we studied all classified files on organizations and a random selection of those on individuals, relevant security screening files, and administrative files. We distinguished two periods in our review of files on organizations and individuals—first, from the creation of CSIS in July, 1984, until the new program began in February, 1988, then from February, 1988, to May, 1990.

We also interviewed the Secretary of the Service’s internal Target Approval and Review Committee (TARC) and analysts and managers who had the job of identifying the residue in 1987 or are now managing the program in RAP.

With the customary reservation that what we can say is unavoidably limited by national security, this chapter outlines our findings and conclusions.

## **Starting Up**

The first task facing CSIS in 1987 was to sort through the 57,562 files in the counter-subversion program and allocate them among CI, CT, RAP, the Public Archives and the shredder. Some 54,000 files were easy enough. Already dormant, they were set aside for later review leading either to destruction or to storage under lock and key, awaiting the attention of future historians.

That left an estimated 3,000-plus active files for immediate examination—almost all of them on individuals. For administrative convenience, they were dealt with in two lots. The overwhelming majority were reviewed by a specialized records unit. The others were reviewed by a team drawn from RAP and the former counter-subversion program.



---

The first step was to determine criteria against which the files would be assessed. Both we and the Osbaldeston Report pointed to the need for an authoritative interpretation of the words “strictly necessary” in section 12. However, the Ministry of the Solicitor General is still working up an interpretation of this key term. So the records unit reviewers examined the files against the *Act* while the other team was given a formula based on available interpretations of sections 2 and 12.

By the end of the winnowing process, there were about 1,400 files on individuals in the residue—fewer than half the number active in the counter-subversion program. The Director told the Solicitor General that these individuals “show a continuing level of participation in their organization and, therefore, are assumed to understand and accept the underlying and often covert objectives of their organizations”. The number of files on organizations fell by one from the 1987 level.<sup>4</sup>

**New Category:** The residue was placed in a new, low-level targeting category especially designed for the purpose. The designation of targeting levels is kept secret by security intelligence agencies worldwide as an element of “tradecraft”. For convenience we will call the new category the “special” level here.

The only information that can be added to the files is material from such open sources as newspapers and newsletters and, second, unsolicited information turned up as a by-product of other investigations. A further limitation under ministerial direction is that no more active investigation is allowed without the explicit permission of the Solicitor General, case-by-case. There have never been any authorizations.

In addition, some files in the residue were segregated and access was restricted. Only the RAP analyst managing the program has unlimited access. Others needed permission from a senior manager to look at these files.

## The Files

The big surprise when we called up the files on individuals was to find that they had gathered dust for two years. Only late in 1989 did the open-sources collection program even begin. Most of the information on file dates from the Service’s first years, 1984 and 1985. There was another spurt of information-gathering in 1987, the last days of the counter-subversion program. Then two years of silence.

CSIS tells us that the residue files were not given high enough priority to justify the allocation of scarce analysis resources. This makes it clear that CSIS does not regard the individuals in the residue as very formidable threats.

As to the content of files on individuals, we estimate that less than 5 per cent is from open sources. This is not surprising, given the two-year dormancy. Almost all the information on file pre-dates 1988 and is classified. Most of it is innocuous. Even when CSIS had a

---

<sup>4</sup> It is a special satisfaction to report that the file closed is the one on the magazine we cited in our 1986-87 report as an example of a doubtfully appropriate target.

---

much freer hand to use intrusive techniques, it seldom documented anything more damaging than that the individuals concerned were rank-and-file members of targeted organizations or sympathizers who gave their time or money without taking out membership.

But both the open and the classified information showed one disturbing theme: we found a great deal of information on open, above-board activities in federal and provincial elections. This can be explained by the ease with which such information is obtained; organizations and individuals usually seek publicity for their electoral activities. There is no indication that CSIS misused this information or allowed it to be misused for partisan purposes. But that does not excuse what seems to us a disproportionate interest in domestic electoral politics.

One file deserves special mention. It is devoted to an individual who died in 1987; he was gone, but his file lived on.

**Organizations:** In the files on organizations, we also found a drop-off in the amount of information gathered after 1987, but it was not nearly so great as in the files on individuals. Even so, the open information placed on the files before 1988, when the investigators were in charge, was far more revealing than what has been added since by RAP's analysts. The pre-1988 material paints detailed portraits of these organizations and their leaders, mostly from human sources. Human sources are not permitted under the special targeting level.

Classified information on these files was similar to that in the files on individuals—membership lists, minutes of meetings and biographical data. But there was a lot more of it than in the files on individuals.

## Targeting

The special targeting level is not producing an adequate flow of useable information. Meanwhile, though the program has been drastically scaled back since 1987, the principal vice we identified in our counter-subversion study remains intact. The residue program has kept the worst and failed to achieve the best. Our suggestions for improving the situation will be found at the end of this chapter.

The root problem is that after more than two years, RAP had still not demonstrated to TARC that the 1,400 individuals being monitored pose a threat to the security of Canada as defined by paragraph 2(d). The justification for monitoring them is exactly what it was under the counter-subversion program—their association, near or distant, past or present, with targeted organizations. In 1987 we called it “targeting by category”.

What is more, in the absence of up-to-date Requests for Targeting Authority (RTAs)<sup>5</sup> on each individual, targeting is based on links that go back at least to 1987 and in many cases to before 1984. Since 1987, there has been no mechanism for dropping individual targets who have severed their links with the target organizations.

---

<sup>5</sup> These replace the former Subject Evaluation Reports (SERs).

---

This approach represents a step backwards. Responding to criticisms from us and in the Osbaldeston Report, the Service dropped targeting by category from its general procedures in 1987-88. In CI and CT targeting, individuals can be investigated only because of their own activities, documented in an RTA, not because of someone else's. Targeting by category survives only in the special targeting level.

Targeting people without any documented basis for suspecting they personally represent threats to the security of Canada offends the McDonald principle set out at the beginning of this chapter and now forming part of ministerial direction to CSIS. Moreover, it seems to us of doubtful legality in light of the "strictly necessary" requirement in section 12 of the *CSIS Act*.

Without the organizational links, we believe that few of the files on individuals that we examined would survive review by TARC. Most would not survive even with the organizational links, for most of the organizations in the residue look a sorry sight to us—the tattered remnants of discredited movements whose members struggle against odds to keep the spark of revolutionary rhetoric from sputtering out completely.

### Level of Investigation

For those targets that could be justified, the level of information-gathering permitted is inadequate. The special targeting level gives the Service even less latitude than journalists, academic researchers and members of the public generally.

CSIS cannot, for example, routinely send its people to public meetings called by organizations in the residue. It can clip newspaper articles or transcribe broadcast information about these meetings, but it would need the approval of the Solicitor General to send an analyst or intelligence officer to take notes personally. If, heaven forbid, an individual in the residue should inadvertently sit down beside a CSIS officer at a lunchcounter and say, "What about those Blue Jays, eh?" the logic of the special targeting level is that the CSIS officer would have to opt for rudeness over conversation for fear of being suspected of conducting unauthorized inquiries.

**A Structural Flaw:** We also see a structural flaw. Carrying out investigations is not RAP's forte. When RAP was handed the residue, the thinking seems to have been that its analysts are more at ease with open information than are the investigators in CT and CI. There may too have been some thought that monitoring by RAP would have a less threatening feel than investigation by CI and CT. But this is, after all, an investigative activity that RAP is not equipped for.

In addition, the residue will always be a sideline in RAP, not a primary activity. One of the surprises of our study was how few resources are devoted to the residue. Only one analyst is assigned to the program—part-time at that. During a heavy month during our review, he spent half-time on the residue. The average is more like 25 per cent of his time—in other words, less than half a minute per week per file.

RAP has done wonders in the past few years—more than we would have thought possible—to improve its ability to produce worthwhile intelligence. In Chapter 3 we report on



---

its success (page 19). It should be allowed to get on with that job, unencumbered by a second role that could be done much better by the investigative branches.

Meanwhile, the limitations on investigative powers, combined with this structural flaw, is affecting security screening and the Service's ability to flag any genuine threats.

## Security Screening

As we have noted, the files in the residue are used in the federal security screening program. These files are among those that the Security Screening Branch of CSIS checks for the names of people whose devotion to a cause might lead them to betray the national interest.

What we have said about targeting makes one thing clear: the unfairness to every single individual who ought not to have a file in the residue. While these individuals are not automatically denied clearance, they are vulnerable to investigation and undue delays in the security screening process although no one knows—because no RTA has been prepared, much less approved by TARC—whether they actually pose a threat to the security of Canada.

There is no denying that the Security Screening Branch needs a data bank of the names of people who threaten national security. What cannot be justified is a data bank that may include the names of people who do not belong there.

The only mitigating factor at the moment is that CSIS recognizes the inadequacy of the information it is able to collect. In response to queries from the Security Screening Branch, RAP is usually only able to say there is not enough information from the open sources to permit conclusions about the threat posed by the individual seeking clearance. Where an assessment could be provided, it usually relied on information going back at least to 1987 and often to 1984 or earlier.

This points to another problem from the security screening point of view. In the absence of RTAs on the individuals in the residue and in the absence of adequate investigation, there is really no way of telling which individuals in the residue actually pose serious enough threats to be denied clearances.

There is concern, both inside and outside CSIS, that if the Security Screening Branch does not have access to complete lists of people who have any association at all with organizations deemed subversive, departments and agencies sensitive to security may be tempted to carry out investigations of their own, without the statutory and other constraints that Parliament has seen fit to impose in the *CSIS Act*. We think it is self-evident that this would not be in the public interest.



---

## A Way Out

Our first reaction to the residue program was positive.<sup>6</sup> But a closer examination of how it has worked out in practice has made us change our minds.

We believe that CSIS should abandon the special, extra-lite targeting level it created for the residue and give CI and CT the files representing suspected threats that have been properly documented. While it may seem paradoxical, this would have the effect of raising protections for individual rights. Investigation of any individual would have to be justified by an RTA and be approved by TARC. The likely result, we believe, would be the retirement of many files on individuals. It would end targeting by category. It would bring all targeting clearly within the ambit of the *Act*.

Nor would this in itself mean open season for such intrusive techniques as electronic eavesdropping and surreptitious searches on the targets that remained. A regular targeting level is available which does not permit such practices.

But it would permit more productive investigation of the targets that did survive the RTA-TARC process. Files on these targets should be transferred to branches that have the experience, the skills and the will to carry out investigations at low as well as at high levels of intrusiveness. It would also ensure that the Security Screening Branch had access only to files on documented threats to the security of Canada. Those that did not stand up to the process should—at last—be retired.

Early in the 1990-91 fiscal year, the Information Management Branch at CSIS intended to launch a review of files in the residue. The product of this review would be recommendations to RAP about the destruction or archival storage of files that seemed to have outlived their relevance. We welcome this as a useful step in itself. But it is not enough. It does not address the fundamental flaws we have identified.

We believe that the steps we have outlined here would complete the reform begun in 1987 in the wake of our report on the counter-subversion program. It would ensure that Canadians are not subject to investigation without sufficient cause and, at the same time, give some assurance that CSIS has an adequate data base for the purposes of security screening and advising the government on genuine threats.

---

<sup>6</sup> See our *Annual Report, 1987-88*, page 13



---

## 7. Inside CSIS

---

In this chapter, we turn to the internal affairs of the Service. The Service's performance in areas like recruitment, staff relations, and official bilingualism are crucial to its effectiveness in the long haul.

### Recruitment

Recruitment is the key to the future shape of CSIS. After being critical of the Service's approach in earlier years, it is good to report continuing progress in 1989-90.

For the first time, CSIS advertised openly for recruits. It placed advertisements in more than 100 newspapers last autumn, seeking Canadians with university education, some work experience, good communications skills and an interest in national and international affairs.

The harvest was 8,447 applications. An impressive 1,116 applicants were judged to have high potential for work in CSIS. This is the pool from which CSIS expects to meet its needs for new intelligence officers (IOs) for two years. The first recruits were scheduled to start training in August, 1990.

In March, 1990, CSIS also participated for the first time in the Ottawa Career and Job Show, where it says its booth attracted more interest than any other.

Open advertising is something we have recommended in the past, and we regard last year's campaign as an important step in the right direction. We are also pleased with the Service's decision to participate in job fairs. However, we would still like to see it take its recruiting effort directly to university campuses, the way many corporations do.

### The Classes of 1989-90

The CSIS training program had three classes in 1989-90. Recruits were also selected for the first class of the new fiscal year, and the figures that follow include them unless otherwise indicated.

Recruits again show a good range of education and language skills. Nearly 15 per cent hold postgraduate degrees—in journalism, political science, history, science, international relations, and sociology. A fifth speak languages other than English and French—Spanish, Arabic, German, Italian, Ukrainian, and Portuguese. Average age of the recruits was 28 and the range of ages was from 22 to 43.

**Equitable Representation:** CSIS has made steady progress towards more equitable representation for women in its ranks. In the key IO category, women accounted for 13 per cent of personnel at March 31, 1990, an increase from 10 per cent a year earlier and from 7 per cent five years earlier.

However, there is a considerable way to go before women are as well represented among IOs as in the labour force as a whole, and CSIS has a stated goal of a 1:1 ratio between men and women in its training program. In the three 1989-90 classes, CSIS met this target. In fact, women slightly outnumbered men.

---

The proportion of francophones—that is, persons whose first official language is French—in the four classes was 42 per cent. This may seem high at first glance, but security intelligence in Canada was an essentially anglophone preserve for so long that the Service has ground to make up.

Figures are not maintained on the representation of visible minorities, aboriginal peoples, and people with disabilities in IO recruitment, as this would offend federal privacy requirements. While we respect these requirements, we regret that they make it impossible to keep a watch on the Service's efforts through recruitment to achieve a better mix of Canadians among its investigators and analysts.

**Official Bilingualism:** The Service showed a good commitment to official bilingualism in recruitment. All 1989-90 recruits have at least some command of both English and French. While CSIS policy permits the recruitment of people with only one of the official languages, it puts a priority on filling bilingual positions.

### **Public Relations**

We have always encouraged CSIS to undertake public relations on its own behalf. The Service is in a difficult position, seriously constrained by security considerations from trumpeting its successes, working in a field where success is often measured in any case on the invisible scale of what does not happen rather than what does, and faced with institutional critics like ourselves.

But the Canadian public is entitled to be told what the Service, as a government agency, is doing. And CSIS needs public respect—for the sake of morale in its own staff and for the sake of support from the public. A security intelligence service cloaked in excessive secrecy may seem threatening rather than reassuring.

So we are pleased that CSIS continues to take steps to shed some of the unnecessary mystery that surrounds it.

During 1989-90 it published a glossy booklet and a leaflet, both under the title *The Canadian Security Intelligence Service: Helping to protect Canada and its people*, for public distribution.

Last autumn's recruitment campaign also paid public relations dividends. The Director General of Personnel Services had 21 interviews on radio and two on television in the week following the publication of advertisements for new intelligence officers.

The Service reports a total of 45 interviews with the media in 1989-90 (including three by the Director); three speeches (two by the Director) and 19 other presentations to schools, colleges, the media and service organizations (six by the Director). CSIS also responded to more than 300 media inquiries during the year.

### **Staff Relations**

CSIS also continues to move to a more contemporary, sensitive approach to staff relations.

---



---

For example, when new policies on conduct and discipline and on grievances and adjudication came into effect, telephone hotlines were opened for one month to deal with questions. Initiatives of this kind contrast very favourably with the communications gap we found when we reported in 1986-87 on staff relations.

In September, 1989, agreements were signed by the Director and the Union of Solicitor General Employees, which represents support staff, and the Employee Association, representing professional and management staff, to launch a consultation program aimed at better communications between management and the rank and file. The agreement calls for the establishment of joint consultation committees to meet at regular intervals at the national, regional and headquarters levels to discuss policies, programs, procedures and conditions of employment.

The internal newsletter launched the previous year came out seven times in 1989-90 and covered a range of issues, including our 1988-89 annual report.

### **Polygraph Testing**

In one area, however, we believe that CSIS is out of line in its approach to staff. That is in its continued use of the polygraph (the instrument commonly known as the "lie detector") to assess the loyalty of prospective employees before they are hired.

Even supporters of polygraph testing admit an error rate of 10 per cent or more, and we believe that this brings too high a risk of serious injustice to individuals whose readings are negative—without any compensating assurance that everyone tainted with disloyalty is being identified. While CSIS points out that the polygraph test is only one element of the assessment process, we fear that its aura of "scientific objectivity" may give it more weight than it deserves.

There was no significant change in 1989-90. As a result of our past criticisms, a consultant is evaluating the CSIS polygraph program. The consultant's report is expected to be considered in the establishment of government-wide policy in this area.

### **Accommodations**

Budgetary restraint has unfortunately brought a slowdown in providing CSIS with new headquarters that meet the special needs of a security intelligence service. Work had started on Phase I of the headquarters project—construction of a computer centre in the Ottawa suburb of Gloucester. It is to open in mid-1991. Phase II, the main headquarters building, is now scheduled for completion in 1996.

Meanwhile, headquarters remains scattered through a number of buildings, complicating internal communications. The main building is seriously cramped and movement to accommodate growth is a way of life; at any given time, the accommodation management group is moving one or more units and is expected to continue doing so until the new headquarters is ready.

---

However, there is also good news about accommodations. The training program was able to move out of RCMP space into quarters of its own in 1989-90, and so did the Quebec City District office. Moving out of RCMP facilities has been the main thrust of the accommodations program since CSIS was created in 1984. When the New Brunswick District office is moved to Fredericton from Moncton, which was scheduled for September, 1990, only two field offices will remain in RCMP facilities—Ottawa Region and Winnipeg District.

# 8. Complaints

In this chapter, we turn from review to our second role under the *CSIS Act*—the investigation of complaints. Complaints fall into two broad streams. There are complaints against the denial of security clearances required by:

- public servants, members of the Canadian Forces and the RCMP;
- people working on some federal contracts;
- workers in sensitive federal facilities, notably airports;
- prospective immigrants; and
- prospective citizens.

Second, there are the complaints that may be lodged under section 41 of the *Act* “with respect to any act or thing done by the Service” except those that can be dealt with under the staff grievance procedure. We can also be asked to determine whether national security considerations prevent investigation by the Canadian Human Rights Commission of a discrimination complaint lodged with it.

## The 1989-90 Record

We received 40 new complaints in 1989-90, down from 55 the year before. The biggest change was in complaints under section 41, which dropped to 26 from 44. There was no obvious reason for this decline. Except for the tidal wave of complaints some years ago about the Service’s official languages practices, section 41 complaints have never shown a clear pattern of any kind.

One constant from 1988-89 to 1989-90 was that there were no new complaints in either year about the denial of citizenship or a chance to immigrate to Canada as the result of CSIS security assessments and recommendations. The Department of National Defence (DND) accounted again in 1989-90, as can be seen in Table 2, for the majority of complaints about the denial of security clearances—10 out of 12, compared with 9 out of 11 the year before.

Table 2. Complaints Record, April 1, 1989, to March 31, 1990

	New Complaints	Carried over from 1988-89	Closed in 1989-90	Carried over to 1990-91
Security clearances	12	6	12	6
CSIS	2	2	4	0
DND	10	4	8	6
Citizenship	0	3	3	0
Immigration	0	1	1	0
Human Rights	2	0	2	0
Section 41	26	14	38	2
Total	40	24	56	8

---

**Fewer But More Difficult:** Looking back over the record since we opened our doors in 1984, there was a sharp movement to fewer—though generally more difficult—cases involving CSIS and DND recommendations on security clearances. In our first full year of operation, 1985-86, we received 71. After we asked DND to reconsider 44 of those cases, many were withdrawn, and we received only one new complaint the following year.

Many of the early complaints we received were about security clearance denials based upon minor misdemeanours, or the occasional use of drugs. As our Chairman told the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General when we testified on April 10, 1990:

Drug-use problems or falsification of enrolment credentials should not be dealt with, in our view, under the guise of national security. They are clearly personnel staffing problems similar to those faced by all large employers and should be solved by staffing branches without recourse to the denial of a security clearance.

As far as CSIS is concerned, the number of complaints about security clearances has remained stable and low at one or two a year since 1986-87. But complaints about DND clearances, after dropping to zero in 1986-87, stabilized at about 10 a year after that.

**Complaints Closed:** As can be seen in Table 2, we closed 56 complaints in 1989-90, up from 44 the previous year. Brief summaries of cases in which there were written decisions can be found in Appendix B. The number of complaints carried over into the new year is eight, down from 24 the previous year.

Something unusual in 1989-90 is that we had complaints referred to us by the Canadian Human Rights Commission for the first time since 1985-1986. This happens when a minister advises the Commission that the practice to which a discrimination complaint relates is based on national security. The Commission can then either dismiss the complaint or refer it to us for a determination of whether the security concern is justified. We made determinations in 1989-90 in both these cases, so the stories can be read in Appendix B.

## Two Landmark Court Decisions

Subject to the possibility of an appeal to the Supreme Court of Canada, the protection provided to individuals by the *CSIS Act* has been strengthened by a decision of the Federal Court of Appeal.<sup>1</sup> It ruled unanimously that deputy ministers and their equivalents must treat a Committee recommendation as a decision; Committee recommendations may no longer be treated as mere informed advice.

---

<sup>1</sup> *Robert Thomson v. Her Majesty the Queen as represented by the Department of Agriculture, the Deputy Minister of Agriculture*, Federal Court of Appeal, May 17, 1990. This happened after the end of the fiscal year under review here. But the decision is of such importance that it would be overly precise not to discuss it at the earliest possible moment.



---

To forestall any misplaced concerns, it should be noted that the Court's decision does not open the floodgates to a lot of shady characters who would not otherwise be granted clearances. Almost all of our recommendations that clearances be granted are, in fact, accepted by the departments concerned. Robert Thomson's case is the only one in which an agency other than DND or CSIS itself have rejected such a recommendation.

In the past, the initial decision to deny a security clearance has often been made with inadequate care. While CSIS assessments have improved markedly since 1984, they have not always stood up to scrutiny. And deputy heads have not had sufficient investigative resources to critically examine the assessments they received; though in DND both deputy heads have the additional assistance of advice from a Security Clearance Review Board (SCRB).

For this reason, the *Thomson* decision is an important turning point. The fact that most of our recommendations are accepted voluntarily by deputy heads is cold comfort to someone like Mr. Thomson who had his "day in court" before us, convinced us that his clearance should be granted, and found that he was no further ahead afterwards because our recommendation was rejected.

**Court-like Process:** We follow a court-like process in dealing with complaints, and hold formal hearings in clearance cases. We negotiate directly with CSIS and DND when needs be to ensure that complainants are informed as fully as possible about the allegations against them. We take evidence under oath. Whenever possible, we allow complainants, personally or through counsel, as well as respondents to cross-examine the other side's witnesses and bring forward their own. When complainants and their counsel must be excluded for reasons of national security,<sup>2</sup> we ask our own counsel to cross-examine as they would if they were representing the complainant. After such closed sessions, we relay the gist of what has emerged to the complainant and, if applicable, to the complainant's counsel.

Because we have always attempted to be as fair as possible to all parties, a second important court decision has not had an immediate impact on our work. In this decision, the Federal Court held that subsection 48(2) of the *CSIS Act* is unconstitutional.<sup>3</sup> This subsection provides, in part, that, in the course of our investigation of complaints:

... no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person.

The court did not hold that national security considerations could never justify excluding complainants from our proceedings. Its objection was that the wording of the subsection is

---

<sup>2</sup> We withhold information from complainants only if revealing it would (a) identify a human source, (b) endanger the life or health of another person, (c) reveal the methods ("tradecraft" in the lingo of security intelligence) or targeting of the investigative agency or (d) otherwise clearly harm national security.

<sup>3</sup> *Joseph (Giuseppe) Chiarelli v. The Minister of Employment and Immigration*, Federal Court of Canada, February 23, 1990.

---

so broad that it would let us withhold all information, however trivial, for any or no reason. Mr. Justice Arthur J. Stone wrote in the reasons for judgment that this fails the requirements of proportionality.

Rather than providing a mechanism for balancing the State's interest in protecting police sources and techniques with the individuals's interest in fundamental justice . . . the provision opts for a complete obliteration of the individual's rights in favour of the State's interest.

Subsection 48(2) remains in force pending the outcome of an appeal that the Attorney General has made to the Supreme Court of Canada—or until it is amended by Parliament. But we have always given it the narrow reading that the Federal Court appears to find acceptable, and we continue to do so.

## Defence Revisited

The security screening process at DND is going through a housecleaning again.<sup>4</sup> Responding to some sharp criticisms in our written decisions on complaints and in our Chairman's remarks before the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General on April 10, 1990, the Department briefed us on a series of reforms. Among them:

- the Director of Security Clearances (DSC) no longer has a vote on Security Clearance Review Board (SCRB), so he is no longer in the difficult position of being both the initial decision-maker and a member of the Board considering that decision;
- subjects will have an opportunity to address any concerns about their loyalty or reliability as it relates to loyalty, in writing to the DSC;
- any matters raised in this way are investigated and included in the files for review by SCRB;
- an individual who complains to us gets a copy of the full security clearance file (vetted, of course, to remove information that might damage national security or otherwise infringe the *Access to Information Act* or *Privacy Act*); and
- assisting officers are provided to uniformed personnel who lodge complaints with us.

**Further Steps:** These are clearly improvements. We have already seen the first assisting officer at one of our hearings. But we urge two further steps on DND—to:

- openly tape all interviews and interrogations in connection with security assessments. The present situation, in which some are taped openly, some taped surreptitiously and some not at all, is not satisfactory; and
- allow personnel, with assisting officers, to make representations directly to SCRB, either orally or in writing.

---

<sup>4</sup> While most federal departments and agencies base their decisions to grant or withhold security clearances on investigations and recommendations by CSIS, DND does its own assessments.

---

With respect to the second recommendation, it is worth recalling that the Federal Court recently found “basic constitutional deficiencies” in the military’s procedure for handling appeals against sentences handed down by courts martial because the appellant did not have a right to be heard.<sup>5</sup> Mr. Justice Francis Muldoon commented that:

Whatever military discipline requires, it is clear that it does not require stripping members of the armed forces of the dignity of making their own submissions personally or by counsel, directly to the officer designated to judge their appeals.<sup>6</sup>

Considering that the denial or downgrading of a security clearance can do as much damage to a career as a criminal conviction, to say nothing of its impact on personal reputations and private lives, it seems to us that Mr. Justice Muldoon’s comments could be applied with equal validity—and vigour—to the assessment process.

This is not the first time that DND has attempted to improve its procedures. After being criticized in our 1985-86 Annual Report, DND ordered a review of its security assessment program in 1986. It found, we have been told, that the mandate and objectives of the clearance program were “relevant, appropriate and met the requirements of [the] Government Security Policy”. The 1986 review did, however, “note shortcomings in the management of the Program”, and DND says it took steps to correct them. Further amendments to the process were made in subsequent years, particularly in 1989.

While our reading of the documentation provided by DND suggests that these steps were directed mainly at tightening up security rather than protecting individual rights, we did find—and acknowledged in our 1986-87 Annual Report—that things seemed to be improving. New complaints involving DND totalled zero in 1986-87. The Department granted clearances in 39 of the 44 cases we asked it in 1986 to reconsider.

Unfortunately, the improvements were short-lived. Since 1986 we have had numerous occasions to criticize the DND clearance process, in our annual reports and in decisions on individual cases. Our concerns have been both with the way DND screened personnel and the way it dealt with complaints placed before us.

**Screening Process:** We have had cases in which DND was too quick to act on rumour and half truths or was too prone to put the worst possible interpretation on information and events. In one case, for example, a complainant accused of shoplifting protested that it was just a misunderstanding and offered to make good the loss claimed by the store. DND accepted the store detective’s interpretation that “he tried to get away with it by making a deal”.

In addition, files submitted to SCRB have every appearance of bias. Negative items are flagged for the attention of the Board while important positive items are not. For example, one flagged item was a report that the complainant had declined to take a polygraph (“lie

---

<sup>5</sup> *John Robert Duncan v. Minister of National Defence et al.*, Federal Court of Canada, March 16, 1990.

<sup>6</sup> It should be pointed out that this does not invariably require an oral hearing. Indeed, Mr. Justice Muldoon said that in the case before him, it would have been sufficient had the appellant been given the opportunity to make a written submission after reviewing the opposing counsel’s arguments.



---

detector”) test. These tests—which are of doubtful reliability anyway—are supposed to be voluntary. Yet this complainant suffered a disadvantage by using his right to decline.

There was also the problem of the “security consult”. A security consult was a note placed on a personnel file indicating that there were security issues to be cleared up before the individual concerned was to be, say, promoted or moved to a sensitive posting. Recognizing that many consults were founded on next to nothing—one that came to our attention in 1989-90 referred to an unsubstantiated scrap of gossip dating back more than 15 years—DND stopped putting them on personnel files a few years ago. But those already on the files stayed there. This was manifestly unfair. We were pleased to hear just before this report went to the printer that all previously existing security consults were removed from personnel files by April, 1990.

Sometimes even elementary decency failed. In one 1989-90 case, just before the formal security clearance re-evaluation commenced, the subject was taken to a hotel room under false pretences for a surprise grilling by two men about her sexual orientation and practices. This complainant was given no opportunity to collect her thoughts before the first interrogation, much less to seek legal or other advice. When she asked whether the interrogation was being taped, she was told No. That was a lie. We have heard the exchange with our own ears, on the tape being made at the time.

Although she did not actually undergo a polygraph test, the questions prepared for her examination showed a prurient interest in homosexual practices rather than revealing an honest effort to establish the truth of some of her statements.

**Complaints Process:** Until very recently, junior military personnel were given no assistance whatsoever when they wished to complain to us. Time after time young privates, unable to afford counsel, were left to face the assembled brass of the military security and legal machinery alone.

As explained earlier in this chapter, we routinely direct our counsel to keep the interests of complainants in mind as much as possible. But there are necessary limits to the help we can offer in this way. The first responsibility of our counsel is to the public interest, not the complainant.

Thus we especially welcome the DND decision to provide assisting officers to junior military personnel. Civilian employees at DND, as at other departments, have unions they can turn to. Uniformed personnel do not. At courts martial, the accused are provided with a military defending officer to help them in their defence.

In 1989-90, DND challenged our jurisdiction in one complex case. The complainant was released from the military because of her admitted homosexuality, which had also cost her her security clearance. DND argued that this took the case out of our jurisdiction since her release was not, as section 42 provides “by reason only” of the denial of a security clearance. The Federal Court<sup>7</sup> ruled that we could proceed, and, despite further jurisdic-

---

<sup>7</sup> *Her Majesty the Queen in Right of Canada as represented by the Minister of National Defence and The Security Intelligence Review Committee*, Federal Court of Canada, March 29, 1990.



---

tional arguments at the hearing, we completed the case and provided our recommendations to the Chief of the Defence Staff.

**Moving to Clean Up:** In May, 1990, senior management at DND decided that something had to be done. Along with the assurances to us at a briefing on June 13, 1990, the Department asked Judge René Marin to look at the mandate and procedures of the Special Investigation Unit (SIU), the organization that deals with all DND's security clearances. He was to report by July 27.

The denial of a security clearance can do great harm to the professional and private lives of the men and women of the Canadian Forces. As Canadians, we expect them to give up a great deal in the way of comfort and safety for our security. We believe this entitles them to be treated with scrupulous fairness.



---

## 9. Inside SIRC

---

Earlier chapters have given an account of our operational activities in review and complaints—the work we were created to do. In this chapter we turn to housekeeping—the work that supports our review and complaints roles. It includes informing Parliament and the public and staying in touch with expert opinion. We also report on our budget and on a reorganization of our staff.

### Accounting to Parliament

Parliament is, of course, the primary audience for the information we generate for the public record. Our *Annual Report 1988-89* was tabled in the House of Commons by the then Solicitor General on October 13, 1989. As usual, we held a news conference immediately afterwards. Our then chairman also fielded questions on an open line radio program.

The new Chairman, John W.H. Bassett, and a new member, Stewart McInnes, appeared before the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General on February 15, 1990, to answer questions on their appointments to SIRC in November, 1989. We appeared as a group before the Standing Committee early in the new fiscal year, on April 10, 1990, to answer questions about our 1990-91 estimates.

Our proposals for amendment of the *CSIS Act*, unveiled in September, 1989, generated considerable interest, and we appeared twice before the Special Committee of the House of Commons on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act* (the Thacker Committee)—on November 23, 1989, and again (*in camera* this time, on the Special Committee's initiative) early in the new fiscal year, on May 8, 1990.

We also helped the Thacker Committee hear first-hand from complainants. To protect the privacy of those who would not wish their identities revealed, even to a Parliamentary committee, we made the initial contact with the complainants and sent them a questionnaire for return directly to the Thacker Committee. More than a dozen complainants responded.

**A Second Thought:** For the record, we withdrew recommendation 19(b) from our proposal for amendment of the *CSIS Act*. It called for empowering judges to exclude the defendant and defence counsel from court proceedings in extreme circumstances, where national security interests demanded. The present provisions of the *Canada Evidence Act* allowing CSIS to prevent evidence from being introduced at a trial at all have been much criticized, and this was our essay at an alternative.

But, on reflection, we concluded that the cure we proposed was worse than the disease. As our then chairman explained at the November 23, 1989, sitting of the Thacker Committee:

The very basis of our criminal law is that an accused person is innocent until proven guilty and is entitled to know the government's case against him or her in all of its aspects. National security considerations should not prevail against the rights of an accused person in the context of a criminal trial. If the government's evidence against an accused cannot be disclosed to him or her as part of the

---

criminal trial process, then the government should be prepared to withdraw the prosecution.

**Privacy Commissioner:** We also wish to record here our regret that our recommendation 18 seems to have given rise to a misunderstanding. This was the recommendation that Parliament consider making it clear beyond all shadow of a doubt that SIRC is entitled to any information under CSIS control, notwithstanding any investigation by the Privacy Commissioner or the Information Commissioner.

The background to this recommendation was a tussle that developed when we wanted to look at some files that were already being looked at by the Privacy Commissioner. Some government authorities took the view that since the Privacy Commissioner was involved, we were not entitled to see these files. We resolved that issue and secured the documents. However, we wanted to make sure the same argument did not recur.

We wish to make it clear that our recommendation was not designed to let us second-guess the Privacy Commissioner or the Information Commissioner in the exercise of their separate functions. We do not seek to inspect correspondence between the Service and either Commissioner. Our sole objective is to maintain our right to see any file prepared by CSIS. When Parliament, through the *CSIS Act*, said we were to have access to all information under the Service's control, excepting only cabinet confidences, we think it meant *all*. If the Service could start withholding files for whatever reason, review would be badly weakened.

### Staying in Touch

Believing that we need to stay in touch with expert opinion to do our job well and that we can make a useful contribution by encouraging informed discussion of security intelligence issues, we have a program of small, private seminars and conferences.

In 1989-90, our focus was naturally on the five-year review of the *CSIS Act*. In last year's annual report, we recorded the evening seminar we held in Toronto on June 8, 1989, with a dozen academic and other experts and lawyers, to exchange views about how the *Act* might usefully be amended. Taking advantage of a scheduled meeting in Vancouver, we held a similar session there on September 7, 1989. We are grateful to the West Coast lawyers, scholars and provincial officials who spent an evening with us to discuss issues in the five-year review. They are listed in Appendix C.

We also helped fund the 1989 conference of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies, held in Ottawa September 28-30, where the five-year review was again the focus of discussions. We published our own proposals, *Amending the CSIS Act*, on the eve of this conference. Our then chairman addressed a panel dealing with the role of SIRC.

During 1989-90, we made arrangements for a small seminar for June 14, 1990, to explore the effect that changes in Eastern and Central Europe could have on intelligence and security matters in the Western world. We invited senior officials of CSIS and members of the Thacker Committee as well as a number of academic and other experts and lawyers. Papers prepared for this seminar by Professor Franklin Griffiths of the University of



---

Toronto and Dr. Maurice Tugwell of the Mackenzie Institute for the Study of Terrorism, Revolution and Propaganda are available from our office.

Staying in touch is a two-way street, and members of SIRC share the expertise they have developed. On April 20, 1989, Jean Jacques Blais addressed a conference arranged by the Centre for Constitutional Studies in Edmonton on "Freedom of Expression and Public Administration".

## Spending

Our 1989-90 budget is set out in Table 4. At \$1,405,000, it represents an increase of only 2.3 per cent from actual spending of \$1,373,114 in 1988-89. Our 1990-91 estimates of \$1,505,000 represent a further increase of 7 per cent. As explained in Part III of the 1990-91 estimates, half the increase results from an increase in legal fees, instituted by the Department of Justice for all federal agencies. Our need for counsel in the complaints process makes legal fees a major budgetary item for us.

---

**Table 4. SIRC Budget 1989-90**

---

Personnel		\$673,000
Salaries and wages	\$582,000	
Contributions to employee benefit plans	\$91,000	
Goods and services		\$723,000
Professional and special services	\$566,000	
Other	\$157,000	
Total operating expenditures		\$1,396,000
Capital expenditures		\$9,000
<b>TOTAL</b>		<b>\$1,405,000</b>

---

Source: 1990-91 Estimates, Part III, figure 7

## Personnel

A major restructuring of our staff in 1989-90 permitted a 50 per cent increase in the research team with the addition of only one person-year to our overall complement.

We now have six people doing research full time, instead of four. Our former director of research left for a new position and three new research officers were recruited from more than 100 candidates who responded to advertising within the Public Service of Canada and in the academic community through the newsletter of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies. We expect to reduce the excessive need which we had been experiencing for overtime work by our researchers.

---

---

We have also reorganized the research team, as projected in last year's annual report. Following the lines of the two major operational arms of CSIS, we have separate groups devoted to counter-intelligence and counter-terrorism. These are not, however, their exclusive interests. Other areas are divided between them. For example, the director of the counter-terrorism group is also responsible for CSIS analysis and production and the director of the counter-intelligence group runs our statistical research program.

The abolition of two positions allowed us to increase the research staff this way at the cost of only one new person-year, to 14 from 13. We no longer have an overall research director; coordination between the counter-intelligence and counter-terrorism research groups is provided by the executive director. And now that most officers have desktop computers, there is less need for typing and we were able to eliminate one secretarial position.

Outside the research program, our staff remains as it was last year. It is headed by the executive director who oversees day-to-day operations. We also have a senior complaints officer, an executive assistant who supports both research and complaints functions, an administrative officer who is also registrar of our investigations and coordinates our responsibilities under the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, a records officer, a records clerk and two secretaries. A full staff directory can be found in Appendix D.

---

# APPENDICES

---





---

## A. Ministerial Directions to CSIS, 1989-90

---

These are the directions issued to CSIS in 1989-90 by the Solicitor General, under subsection 6(2) of the *CSIS Act*:

1. National Requirements for Security Intelligence
2. Accountability of the Director to the Solicitor General
3. Termination of Foreign Liaison
4. Use of Confidential Human Sources
5. Responsibility for Adverse Recommendations on Security Clearances
6. General Principles and Policies Governing the Conduct of Investigations
7. *Secret*



---

## B. Case Histories

---

Following are brief outlines of complaints on which SIRC reached decisions in 1989-90.

### Security Clearances

*Note:* Recommendations were not required on all clearance complaints closed in 1989-90. Those resolved before the Committee completed its investigations, withdrawn or beyond SIRC's jurisdiction are not reviewed in this appendix. This includes four complaints against the Department of National Defence.

1. The complainant's Level III clearance was withdrawn because he did not report contacts with officials of a foreign country thought to spy on Canada, contrary to regulations governing his highly-sensitive employment.

The Committee acknowledged that there were grounds for disciplining the complainant for this breach of regulations. But evidence presented by CSIS did not show that the contacts were made for purposes inimical to the security of Canada or that any actual threat to national security resulted.

As there is no reason to doubt the complainant's loyalty to Canada, the Committee recommended that his clearance be restored.

2. The complainant was refused a Level III clearance required for highly-sensitive government employment. After employment was offered, the Service found reason to refuse to recommend security clearance. Major issues raised by the Service cannot be discussed here for security reasons; in very general terms, most boil down to a view that there was a large number of complications in the complainant's life.

The Committee reviewed each of the areas of concern and concluded that all could be met when they were examined in light of the complainant's personal circumstances. The Committee was satisfied that there were valid reasons to believe that the complainant was reliable.

It recommended, therefore, that the clearance be granted.

3. The Canadian Forces were unable to grant the Level II security clearance that the complainant needed to complete specialized training. There was nothing to indicate that he would be a security risk. But it was not possible to meet the requirement of the Government Security Policy that information normally be verified for the previous 10 years or from age 16, whichever is shorter. The complainant was born in another country which cannot be relied on to provide accurate information and he came to Canada less than 10 years ago.

Acknowledging that they slipped up by failing to check the complainant's eligibility for security assessment at the time of enrolment, the Forces offered redress during the Committee's investigation. It proposed to re-enrol the complainant with no loss of seniority and assign him for the time being to duties for which a clearance was not required. He could reapply for Level II clearance in 1992, when the 10-year rule could be met. If clearance was granted then, he would be allowed to transfer back into his former occupation and take the specialized training he sought.

The Committee agreed that the Forces had no choice but to deny this clearance. It recommended that the redress offered by the Forces be implemented.

---

---

4. The Canadian Forces cited a number of allegations in support of its decisions to downgrade the complainant's clearance to Level I from Level II and then to withdraw his clearance completely. They centre on the propriety of the complainant's management of his own financial affairs and of his professional conduct before he began full-time employment in the Forces.

The Committee's jurisdiction to hear this case was challenged by the Forces. Under section 42 of the *CSIS Act*, the Committee can investigate when "by reason only of the denial of a security clearance . . . a decision is made . . . to dismiss . . . an individual . . .". The complainant did, in fact, lose his employment, but the Forces said it was not "only" because clearance was denied and, therefore, the Committee had no authority to entertain the complaint. The Committee rejected this objection and proceeded with its investigation.

On the substance, the Committee found fatal flaws in the documentation underlying the decisions to downgrade and withdraw the clearance. For example, "net debt" was confused with "total indebtedness", so the board that made the decisions was not given a correct picture of the complainant's financial situation.

The Committee concluded that the Forces did not have adequate grounds for downgrading or withdrawing the complainant's clearance. It recommended that the original Level II clearance be restored.

## Citizenship

5. CSIS held that the complainant had provided information to foreign interests for pay and that the disclosure of some of this information was detrimental to the security of Canada. Paragraph 2(a) of the *CSIS Act* provides that "espionage . . . that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage . . ." is a threat to national security.

The complainant acknowledged that he had made contact with foreign interests but said he had done so at the request of his employer and as part of his job.

The Committee concluded that the complainant should not be granted citizenship because CSIS was able to substantiate its allegations against him, providing reasonable grounds to fear that he would engage in activity that threatens national security under paragraph 2(a).

6. CSIS held that the complainant had acted as an agent of a foreign country, interfering in the lives of refugees from that country and of Canadians whose ethnic roots are there. It said that the complainant had used pressure to limit criticism of the régime in that country.

The complainant responded that his activities were carried out openly on behalf of a legal organization, incorporated in Canada, most of whose members are Canadians.

In this context, the Committee's responsibility is to determine whether the complainant's activities constitute a security threat under paragraph 2(b) of the *Act*—"foreign



---

influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person”.

The Committee concluded that there were no reasonable grounds to believe that the complainant would engage in activities that constitute a threat to the security of Canada, and it recommended that citizenship be granted.

The Governor in Council has accepted the Committee’s recommendation.

7. This case is identical in substance to No. 6, above, and the Committee’s recommendation was the same. The Governor in Council has also accepted the Committee’s recommendation in this case.

## **Immigration**

8. CSIS held that the complainant had undertaken activities in Canada in support of acts of violence in his country of origin. He headed the Canadian branch of an international association alleged to support politically-motivated violence. Under paragraph 2(c) of the *Act*, threats to the security of Canada include “activities within . . . Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within . . . a foreign state”.

The Committee was satisfied that the Service had a valid case against the complainant, and it recommended that he be deported.

The complainant has challenged the Committee’s procedures and its decision before the Federal Court.

## **Human Rights Complaints**

9. In a complaint lodged with the Canadian Human Rights Commission, the complainant alleged that he was denied employment by the Department of National Defence (DND) because of his national or ethnic origin, contrary to the *Canadian Human Rights Act*. As permitted by law, the Commission referred the complaint to SIRC for a determination whether security considerations cited by the Minister of Defence justified the denial of employment.

DND explained that the complainant could not be employed in the position he sought because it was impossible to complete the necessary Level II security assessment. Under the Government Security Policy, information normally has to be verified back 10 years or to age 16, whichever period is shorter. It would have been necessary to obtain information from the complainant’s country of birth, but information from this country was not reliable.

However, after the initial human rights complaint was made, DND offered the complainant alternative employment that did not require security clearance.

---

The complainant did not avail himself of the opportunity to present evidence to the Committee.

The Committee found that DND applied procedures too mechanically in that it did not even consider using its discretion to waive the 10-year rule. DND did not have any evidence that the complainant might be a security risk, and it made no attempt to find sources of information outside the complainant's country of origin.

The Committee agreed that there was reason to block the human rights investigation on security grounds. But it went on to recommend that security assessment policy be applied in a flexible and humane manner founded on its intent—protection of national interests—rather than on its procedures.

10. Except that the country of origin is different and the complainant is a landed immigrant rather than a Canadian citizen, this case is identical in substance with No. 9, above, and so were the Committee's finding and recommendation.

## Section 41

*Note:* In addition to the cases reviewed here, there were 36 complaints under section 41 that were clearly beyond the Committee's jurisdiction or in which preliminary investigation showed that there was an insufficient factual basis to justify any further inquiry by the Committee. The cases described here are those on which investigations were conducted and reports made.

11. Because of security concerns raised by CSIS, the then Minister of Employment and Immigration cancelled the permit on which the complainant was teaching and conducting research in Canada. The effect was to interrupt the complainant's application for landed immigrant status, and he was ordered to leave the country within two weeks.

The Committee upheld the complaint because the Service's letter to the Minister contained a number of material inaccuracies. There were also a number of material omissions. Together with the tone of the letter, they may have prejudiced the outcome of the Minister's exercise of his discretion.

12. The complainant, a research scientist, was the subject of investigation by CSIS both before and after his application for Canadian citizenship. Among other things, the complainant alleges that the security check for his citizenship application was unnecessarily delayed because he refused to act as a CSIS agent.

CSIS showed that a lengthy investigation was required as it sought clarification of a number of matters, including the complainant's admitted conveyance of documents to his country of origin, which is thought to spy on Canada.

The Committee was satisfied that CSIS acted within its legal mandate and that its conduct in this matter was at all times proper and professional. In particular, CSIS could not be faulted for any delay in processing the complainant's application for citizenship.

---

## C. Vancouver Seminar

---

Taking advantage of a regular meeting in Vancouver, we invited a number of knowledgeable people from British Columbia to join us on September 7, 1989, for a seminar on our proposals for amendment of the *CSIS Act*. Participants are listed here. They gave us the benefit of their insights without fee, and we are grateful to them.

Phillip Bryden  
Faculty of Law  
University of British Columbia  
Vancouver

E. Robert A. Edwards, Q.C.  
Assistant Deputy Minister  
Ministry of the Attorney General  
Victoria

Brenda Gaertner  
Barrister and Solicitor  
Vancouver

David Gibbons  
Barrister and Solicitor  
Vancouver

Georges A. Goyer  
Barrister and Solicitor  
Vancouver

Gordon Hillicker  
Barrister and Solicitor  
Vancouver

Art Lee  
Barrister and Solicitor  
Vancouver

Craig Paterson  
Barrister and Solicitor  
Vancouver

Val Pattee  
Assistant Deputy Minister  
Police Services  
Ministry of the Solicitor General  
Victoria

Murray Rankin  
Faculty of Law  
University of Victoria  
Victoria

Mary Saunders  
Barrister and Solicitor  
Vancouver

Patrick Smith  
Chair, Department of  
Political Science  
Simon Fraser University  
Burnaby, B.C.

Don Stewart  
President, Omni Canada  
Vancouver

James D. Taylor, Q.C.  
Office of Crown Counsel  
Nanaimo, B.C.





---

# D. SIRC Staff Directory

---

Following is a directory of the SIRC staff as of August 31, 1990, when this report went to the printers.

Maurice Archdeacon, Executive Director.....	(613) 990-6839
Danielle Blache, Secretary.....	990-8442
Maurice M. Klein, Director of Research (Counter-Terrorism) .....	990-8445
Luc Beaudry, Research Officer.....	990-8051
Joan Keane, Research Officer.....	990-8443
John M. Smith, Director of Research (Counter-Intelligence) .....	991-9111
Michel Paquet, Research Officer.....	990-9244
Elaine Grant, Research Officer.....	991-9112
Sylvia Mac Kenzie, Senior Complaints Officer.....	993-4263
Claire Malone, Executive Assistant.....	990-6319
Madeleine DeCarufel, Administration Officer & Registrar .....	990-8052
John Caron, Records Officer.....	990-6838
Roger MacDow, Records Clerk .....	998-5258
Diane Roussel, Secretary .....	990-8441











## D. Répertoire du personnel du CSARS

Voici un répertoire du personnel du CSARS au 31 août 1990, date d'impression du présent rapport.

Maurice Archdeacon, directeur exécutif.....	990-6839
Danielle Blache, secrétaire.....	990-8442
Maurice M. Klein, directeur de la Recherche (antiterrorisme).....	990-8445
Luc Beaudry, agent de recherche.....	990-8051
Joan Keane, agent de recherche.....	990-8443
John M. Smith, directeur de la Recherche (contre-espionnage).....	991-9111
Michel Paquet, agent de recherche.....	990-9244
Elaine Grant, agent de recherche.....	991-9112
Sylvia Mac Kenzie, agent principal chargé des plaintes.....	993-4263
Claire Malone, adjointe exécutive.....	990-6319
Madeline DeCarufel, agent administratif et greffier.....	990-8052
John Caron, agent des dossiers.....	990-6838
Roger MacDow, commis aux dossiers.....	998-5258
Diane Roussel, secrétaire.....	990-8441



## C. Colloque de Vancouver

Profitant de la tenue d'une réunion régulière à Vancouver, nous avons invité plusieurs personnes éminentes de Colombie-Britannique à se joindre à nous le 7 septembre 1989, pour examiner en atelier nos propositions de modifications à la *Loi sur le SCRS*. Nous remercions les participants, indiqués ci-après, qui ont donné de leur temps pour nous faire partager leurs observations perspicaces.

Phillip Bryden	Faculté de droit	University of British Columbia	Vancouver
E. Robert A. Edwards, c.r.	Sous-ministre adjoint	Ministry of the Attorney General	Victoria
Brenda Gaertner	Avocate	Faculté de droit	University of Victoria
David Gibbons	Avocat	Mary Saunders	Avocate
Georges A. Goyer	Avocat	Patrick Smith	Président
Gordon Hillicker	Avocat	Don Stewart	Président, Omni Canada
Art Lee	Avocat	James D. Taylor, c.r.	Office of Crown Counsel
		Nanaïmo (C.-B.)	Vancouver
		Simon Fraser University	Burnaby (C.-B.)
		Faculté des sciences politiques	Président
			Patrick Smith
			Président
			Faculté des sciences politiques
			Simon Fraser University
			Burnaby (C.-B.)
			Don Stewart
			Président, Omni Canada
			Vancouver
			James D. Taylor, c.r.
			Office of Crown Counsel
			Nanaïmo (C.-B.)
			Vancouver





12. Le plaignant, qui était dans les recherches scientifiques, a fait l'objet d'une enquête du SCRS tant avant qu'après avoir demandé la citoyenneté canadienne. Entre autres choses, le plaignant a allégué que l'enquête de sécurité à l'appui de sa demande de citoyenneté avait été indûment retardée parce qu'il avait refusé d'être l'agent du SCRS.

Le SCRS a montré qu'une longue enquête s'imposait parce qu'il devait éclaircir un certain nombre de points, dont le fait que le plaignant avait admis qu'il avait transmis des documents à son pays d'origine, lequel est soupçonné d'espionner le Canada.

Le Comité est convaincu que le SCRS a agi dans le cadre de son mandat légal et que son comportement dans cette cause était en tout temps correct et professionnel. En particulier, le SCRS ne peut être tenu responsable d'aucun retard dans le traitement de la demande de citoyenneté présentée par le plaignant.

Le MDN a expliqué que le plaignant ne pouvait pas être nommé au poste qu'il recherchait parce qu'il était impossible d'achever l'enquête de sécurité nécessaire par l'habilitation au niveau II. En effet, en vertu de la politique du Gouvernement concernant la sécurité, il fallait normalement remonter dix ans en arrière ou jusqu'à l'âge de seize ans, selon la manière éventuelle, pour vérifier les renseignements. Il aurait donc été nécessaire d'obtenir des renseignements du pays d'origine du plaignant, mais l'information fournie par ce pays n'était pas fiable.

Cependant, une fois que la plainte initiale en matière de droits de la personne a été présentée, le MDN a offert au plaignant un emploi de rechange qui n'exigeait pas une habilitation de sécurité.

Le plaignant n'a pas profité de l'occasion de témoigner devant le Comité.

Le Comité a conclu que le MDN avait appliqué les procédures trop mécaniquement en ce sens qu'il n'avait même pas songé à exercer son pouvoir discrétionnaire de dispenser le plaignant de la règle des dix ans. Le MDN n'avait aucune raison de croire que le plaignant pourrait être un risque de sécurité, et il n'a fait aucune tentative pour obtenir des sources d'information à l'extérieur de son pays d'origine.

Le Comité a convenu qu'il y avait lieu de bloquer l'enquête en matière de droits de la personne pour des motifs de sécurité. Mais il a recommandé que la politique concernant les enquêtes de sécurité soit appliquée d'une façon flexible et humaine, en fonction de son objet — la protection des intérêts nationaux — plutôt que de ses procédures.

10. Sauf que le pays d'origine est différent et que le plaignant est un immigrant reçu plutôt qu'un citoyen canadien, le fond de cette cause est identique à celui de la cause exposée en 9 ci-dessus, et le Comité a tiré les mêmes conclusions et formulé les mêmes recommandations dans les deux cas.

#### Article 41

*Note :* En plus des causes examinées ici, 36 plaintes ont été présentées en vertu de l'article 41 qui dépassaient clairement la compétence du Comité ou qui, d'après l'enquête préliminaire, s'appuyaient sur insuffisamment de faits pour justifier une étude plus poussée de la part du Comité. Les causes décrites ici sont celles qui ont fait l'objet d'une enquête et d'un rapport.

11. À cause des problèmes de sécurité signalés par le SCRS, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a annulé le permis grâce auquel le plaignant enseignait et faisait de la recherche au Canada. Cette mesure a interrompu le traitement de la demande que le plaignant avait présentée en vue d'obtenir le statut d'immigrant reçu, et il a reçu ordre de quitter le pays dans les deux semaines.

Le Comité a fait droit à la plainte parce que la lettre du Service au ministre contenait un certain nombre d'inexactitudes et d'omissions matérielles. Associées au ton de la lettre, celles-ci pourraient avoir influencé le résultat de l'exercice par le ministre de son pouvoir discrétionnaire.

6. Le SCRS a soutenu que le plaignant avait agi à titre d'agent d'un pays étranger, intervenant dans la vie des réfugiés de ce pays et dans celle des Canadiens qui avaient des racines là-bas. Il a affirmé que le plaignant avait exercé des pressions afin de limiter les critiques du régime dans ce pays.

Le plaignant a répondu qu'il s'était livré à ses activités ouvertement au nom d'un organisme légal qui avait été constitué en société au Canada et dont la plupart des membres étaient Canadiens.

Dans une cause de cette nature, la responsabilité du Comité consiste à déterminer si les activités du plaignant constituent une menace envers la sécurité en vertu de l'alinéa 2b) de la Loi, «activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque».

Le Comité a conclu qu'il n'existait aucun motif raisonnable de croire que le plaignant se livrerait à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada et il a recommandé que la citoyenneté lui soit accordée.

Le gouvernement en conseil a accepté la recommandation du Comité.

7. Comme le fond de cette cause est identique à celui de la cause exposée en 6 ci-dessus, le Comité a formulé la même recommandation dans les deux cas. Le gouvernement en conseil a également accepté la recommandation du Comité.

## Immigration

8. Le SCRS a maintenu que le plaignant avait entrepris au Canada des activités à l'appui d'actes de violence dans son pays d'origine. Il dirigeait la section canadienne d'une association internationale qui était soupçonnée d'appuyer les actes de violence commis pour des motifs politiques. En vertu de l'alinéa 2c) de la Loi, les menaces envers la sécurité du Canada comprennent «les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique ... dans un Etat étranger».

Le Comité était convaincu que le Service avait présenté des arguments probants à l'encontre du plaignant, et il a recommandé sa déportation.

Le plaignant a contesté les procédures du Comité et sa décision devant la Cour fédérale.

## Droits de la personne

9. Dans une plainte déposée auprès de la Commission canadienne des droits de la personne, le plaignant a allégué que le ministre de la Défense nationale (MDN) lui avait refusé un emploi à cause de ses origines nationales ou ethniques, contrairement à la Loi canadienne sur les droits de la personne. Tel qu'autorisé, la Commission a renvoyé la plainte au CSARS pour qu'il détermine si les motifs de sécurité cités par le ministre de la Défense justifiaient le refus d'un emploi.



habilitation n'était pas requise. Il pourrait redemander une habilitation au niveau II en 1992, année où la règle des dix ans pourrait être respectée. S'il obtenait son habilitation à ce moment, il pourrait retourner à son poste antérieur et bénéficier de la formation spécialisée qu'il recherchait.

Le Comité était d'accord que les Forces canadiennes n'avaient pas d'autre choix que de refuser cette habilitation de sécurité. Le Comité a recommandé que le dédommagement offert par les Forces soit accordé.

4. Les Forces canadiennes ont cité un certain nombre d'allégations pour justifier leur décision de porter l'habilitation du plaignant du niveau II au niveau I, puis de la lui retirer complètement. Ces allégations sont centrées sur la capacité du plaignant de gérer ses propres affaires financières et sur son comportement professionnel avant qu'il accepte un emploi à plein temps au sein des Forces.

Les Forces ont contesté la compétence du Comité pour entendre cette cause. Selon l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*, le Comité peut faire enquête lorsque «les individus ... font l'objet d'une décision de renvoi ... pour la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité ...». Le plaignant a en fait perdu son emploi, mais les Forces ont maintenu que ce n'était pas pour la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité et que, de ce fait, le Comité n'était pas autorisé à entendre la plainte. Le Comité a rejeté cette objection et a procédé à son enquête.

Pour ce qui est du fond de la cause, le Comité a constaté des lacunes fatales dans la documentation sous-tendant les décisions de déclasser et de retirer l'habilitation. Par exemple, la «dette nette» du plaignant a été confondue avec son «endettement total», ce qui a donné au conseil qui a pris les décisions une idée inexacte de la situation financière du plaignant.

Le Comité a conclu que les Forces n'avaient pas des motifs suffisants pour déclasser ou retirer l'habilitation du plaignant. Il a recommandé que l'habilitation originale au niveau II soit rétablie.

### Citoyenneté

5. Le SCRS a maintenu que le plaignant avait fourni des renseignements contre rémunération à des intérêts étrangers et que la divulgation de certains de ces renseignements était préjudiciable à la sécurité du Canada. L'alinéa 2a) de la *Loi sur le SCRS* dispose que «l'espionnage ... visant le Canada ou préjudiciable à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ...» constituent une menace envers la sécurité nationale.

Le plaignant a reconnu avoir communiqué avec des intérêts étrangers mais il a dit qu'il l'avait fait à la demande de son employeur et dans le cadre de son emploi.

Le Comité a conclu que la citoyenneté ne devrait pas être accordée au plaignant parce que le SCRS avait pu justifier ses allégations à son égard et qu'il existait des motifs raisonnables de croire qu'il se livrerait à des activités qui menaceraient la sécurité nationale en vertu de l'alinéa 2a).

## B. Résumé des plaintes

Voici les résumés des plaintes sur lesquelles le CSARS a rendu des décisions en 1989-1990.

### Habitations de sécurité

*Note :* Le Comité n'était pas tenu de présenter des recommandations à l'égard de toutes les plaintes en matière d'habilitation de sécurité dont le dossier a été fermé en 1989-1990. Ainsi, les plaintes qui ont été réglées avant qu'il termine son enquête, celles qui ont été retirées ou celles qui dépassaient sa compétence ne sont pas examinées dans cette annexe. Ceci comprend 4 plaintes contre le ministère de la Défense nationale.

1. Le plaignant a perdu son habilitation au niveau III parce que, contrairement aux règlements régissant son emploi très délicat, il n'avait pas révélé ses contacts avec les fonctionnaires d'un pays étranger qui étaient soupçonnés d'espionner le Canada.

Le Comité a reconnu que le plaignant était passible de mesures disciplinaires pour avoir enfreint les règlements. Mais la preuve présentée par le SCRS ne montrait pas que les contacts avaient été faits pour des fins préjudiciables à la sécurité du Canada ni qu'ils constituaient des menaces réelles envers la sécurité nationale.

Etant donné qu'il n'existe aucune raison de douter de la loyauté du plaignant envers le Canada, le Comité a recommandé que son habilitation de sécurité soit rétablie.

2. Le plaignant s'est vu refuser l'habilitation de sécurité au niveau III dont il avait besoin pour occuper un poste gouvernemental hautement délicat. Après avoir offert le poste au plaignant, le Service a refusé de recommander que l'habilitation de sécurité lui soit octroyée. Les principaux motifs invoqués par le Service ne peuvent pas être exposés ici pour des raisons de sécurité; en termes très généraux, la plupart se réduisent au fait qu'il y avait beaucoup de complications dans la vie du plaignant.

Après avoir examiné chacune des préoccupations, le Comité a conclu qu'elles pouvaient toutes s'expliquer à la lumière des circonstances personnelles du plaignant. Il était convaincu qu'il existait de bonnes raisons de croire que le plaignant était fiable.

Il a donc recommandé que l'habilitation soit accordée.

3. Les Forces canadiennes ont été incapables d'accorder au plaignant l'habilitation de sécurité au niveau II dont il avait besoin pour achever une formation spécialisée. Rien ne leur permettait de croire que le plaignant serait un risque de sécurité. Mais elles étaient dans l'impossibilité de remonter dix ans en arrière ou jusqu'à l'âge de seize ans, selon la première éventualité, pour vérifier les renseignements, comme l'exigeait normalement la Politique concernant la sécurité du gouvernement. Le plaignant est originaire d'un pays sur lequel on ne peut compter pour fournir des renseignements exacts et il est arrivé au Canada il y a moins de dix ans.

Reconnaissant qu'elles s'étaient trompées en ne vérifiant pas l'admissibilité du plaignant à l'évaluation de sécurité lors de son embauchage, les Forces canadiennes lui ont offert un dédommagement pendant l'enquête du Comité. Elles ont proposé de le réengager sans perte d'années de service et de l'affecter provisoirement à des fonctions pour lesquelles une



---

## A. Directives ministérielles données au SCRS, 1989-1990

---

Le Solliciteur général a donné les instructions suivantes au SCRS en 1989-90 selon le paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS*:

1. Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité
2. Responsabilité du directeur envers le Solliciteur général
3. Terminaison de liaison avec l'étranger
4. L'utilisation de sources humaines confidentielles
5. L'obligation du Solliciteur général et du directeur envers les recommandations adverses concernant les habilitations de sécurité
6. Principes généraux et politiques régissant la marche des enquêtes
7. Secret







## Personnel

En 1989-1990, une importante restructuration de notre effectif a permis d'accroître de moitié notre équipe de recherche en ajoutant seulement une année-personne à notre effectif global.

Nous avons maintenant six personnes affectées à la recherche à temps plein, au lieu de quatre. Notre ancien directeur de la recherche nous a quitté pour occuper un nouveau poste et nous avons choisi trois nouveaux agents de recherche parmi plus d'une centaine de candidats qui avaient répondu à des annonces à l'intérieur de la Fonction publique du Canada, dans les milieux universitaires et dans le bulletin de la Canadian Association for Security and Intelligence Studies. Nous espérons moins devoir imposer trop souvent du travail en temps supplémentaire à nos chercheurs.

Nous avons également restructuré l'équipe de recherche, comme prévu au rapport annuel de l'an dernier. En parallèle des deux grandes directions opérationnelles du SCRS, nous avons des groupes distincts s'occupant du contre-espionnage et de l'antiterrorisme. Il ne s'agit pas cependant d'affectations exclusives et ils se répartissent d'autres champs d'intérêt. Ainsi, le directeur du groupe de l'antiterrorisme s'occupe également des questions d'analyse et de production du SCRS, tandis que le directeur du groupe du contre-espionnage est responsable de notre programme de recherche statistique.

L'abolition de deux postes nous a permis d'accroître ainsi le personnel de recherche avec seulement une nouvelle année-personne, faisant passer l'effectif de 13 à 14 personnes. Nous n'avons plus de directeur pour l'ensemble de la recherche; le directeur exécutif se charge de coordonner les groupes de recherche sur le contre-espionnage et l'antiterrorisme. De plus, maintenant que la plupart des agents travaillent avec un ordonnateur personnel, la demande en dactylographie a baissé et nous avons pu éliminer un poste de secrétaire.

Exception faite des groupes de recherche, notre effectif est resté comme l'an dernier. Le directeur exécutif supervise les opérations au jour le jour. Nous avons également un agent principal chargé des plaintes, une adjointe exécutive apportant son soutien à la fois à la recherche et aux plaintes, un agent administratif qui agit également à titre de greffier dans nos enquêtes et qui coordonne nos responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection de la vie privée*, un agent des dossiers, un commis aux dossiers et deux secrétaires. La liste complète du personnel figure à l'annexe D.

avec nous pour discuter des questions touchant la révision quinquennale. Leur nom figure à l'annexe C.

Nous avons également contribué au financement du congrès de 1989 de la Canadian Association for Security and Intelligence Studies, tenu à Ottawa du 28 au 30 septembre. La révision quinquennale était une fois de plus au cœur des discussions. La veille du congrès, nous avons publié nos propres propositions, *Modifications à la Loi sur le SCRS*. M. Atkey a pris la parole devant un groupe se penchant sur le rôle du SCRS.

En 1989-1990, nous avons organisé un atelier de petite envergure tenu le 14 juin 1990, afin d'explorer les incidences de l'évolution en Europe de l'Est et centrale sur les questions de renseignement et de sécurité dans le monde occidental. Nous avions invité des responsables supérieurs du SCRS et des membres du Comité Thacker, ainsi que plusieurs universitaires, avocats et autres spécialistes. Des documents préparés en vue de cet atelier par le professeur Franklin Griffiths de l'Université de Toronto et M. Maurice Tugwell du MacKenzie Institute for the Study of Terrorism, Revolution and Propaganda sont disponibles en communiquant avec les bureaux de notre comité.

Pour rester en contact, il faut être deux, et des membres du SCRS ont partagé avec nous l'évolution de leurs compétences. Le 20 avril 1989, M. Jean Jacques Blais prenait la parole à l'occasion d'un congrès organisé par le Centre for Constitutional Studies d'Edmonton, pour traiter de la «liberté d'expression et de l'administration publique».

## Dépenses

Le tableau 4 illustre notre budget pour 1989-1990. Le montant de 1,405,000 dollars représente une augmentation de seulement 2,3 p. 100 par rapport à nos dépenses réelles de 1,373,114 dollars pour 1988-1989. Notre budget de 1,505,000 dollars pour 1990-1991 comporte une nouvelle hausse de 7 p. 100. Comme on l'explique à la partie III du Budget des dépenses pour 1990-1991, la moitié de cette hausse est attribuable à l'augmentation des frais juridiques, imposée par le ministère de la Justice à tous les organismes fédéraux. La nécessité d'une représentation juridique dans le processus d'examen des plaintes fait de ces honoraires un poste important du budget de notre comité.

Tableau 4. Budget du CSARS, 1989-1990

Personnel	673,000 \$
Traitements et salaires	582,000 \$
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	91,000 \$
Biens et services	723,000 \$
Services professionnels et spéciaux	566,000 \$
Autres	157,000 \$
Total des dépenses de fonctionnement	1,396,000 \$
Immobilisations	9,000 \$
TOTAL	1,405,000 \$

Source : Budget des dépenses 1990-1991, Partie III, tableau 7.



«Le fondement même de notre droit criminel est qu'un accusé est réputé innocent jusqu'à ce qu'il ait été trouvé coupable et qu'il a le droit de connaître tous les aspects de l'accusation portée contre lui par le gouvernement. Des considérations de sécurité nationale ne devraient pas prévaloir sur les droits d'un accusé dans le contexte d'un procès criminel. Si la preuve du gouvernement contre un accusé ne peut être divulguée à cette personne dans le cours d'un procès criminel, le gouvernement devrait alors être prêt à retirer ses accusations.»

**Commissaire à la protection de la vie privée:** Nous désirons également exprimer ici notre regret que la recommandation 18 ait donné lieu à un malentendu. Nous recommandons que le Parlement envisage d'indiquer clairement et sans l'ombre d'un doute que le CSARS est habilité à avoir accès à tout renseignement relevant du contrôle du SCRS, indépendamment de toute enquête entreprise par le Commissaire à l'information ou le Commissaire à la protection de la vie privée.

Cette recommandation était la conséquence d'un malentendu qui avait surgi lorsque nous avons demandé d'examiner certains dossiers que le Commissaire à la protection de la vie privée étudiait déjà. Certaines autorités gouvernementales avaient alors soutenu que puis-que le Commissaire à la protection de la vie privée se penchait sur la question, nous n'avons pas le droit de voir ces dossiers. Nous avons réglé cette question et nous sommes procurés ces dossiers. Toutefois, nous voulions nous assurer que ce genre de malentendu ne se reproduise plus.

Nous tenons cependant à préciser que notre recommandation ne visait pas à empêcher l'exercice des fonctions respectives du Commissaire à l'information ou du Commissaire à la protection de la vie privée. Nous ne cherchons pas à inspecter la correspondance entre le Service et l'un ou l'autre Commissaire. Nous avons comme unique objectif de préserver notre accès aux dossiers préparés par le SCRS. Lorsque le Parlement, avec la *Loi sur le SCRS*, nous a donné accès à tous les renseignements relevant du contrôle du Service, sauf les documents confidentiels du Cabinet, nous croyons qu'il voulait vraiment dire *tous* les documents. Si le Service pouvait commencer à retenir des dossiers pour une raison quelconque, la surveillance s'en trouverait gravement affaiblie.

## En contact

Nous croyons qu'il nous faut garder le contact avec les avis des spécialistes pour nous acquitter de notre tâche et nous croyons pouvoir accroître l'utilité de notre contribution en encourageant une discussion bien informée des questions touchant le renseignement de sécurité. C'est pourquoi nous prévoyons à notre programme une série de petits exposés et colloques privés.

En 1989-1990, nous avons naturellement concentré nos activités sur la révision quinquennale de la *Loi sur le SCRS*. Dans notre rapport annuel de l'an dernier, nous faisons état du colloque que nous avons tenu à Toronto dans la soirée du 8 juin 1989, avec une douzaine d'universitaires, avocats et autres spécialistes, afin d'échanger des opinions sur des façons utiles de modifier la *Loi*. Nous avons tiré avantage d'une réunion prévue à Vancouver pour y tenir un atelier similaire le 7 septembre 1989. Nous tenons à remercier les avocats, universitaires et responsables provinciaux de la côte ouest qui ont passé une soirée

Aux chapitres précédents, nous avons relaté nos activités opérationnelles dans les domaines de la surveillance et des plaintes, le travail pour lequel nous existons. Dans le présent chapitre, nous passons aux activités internes, le travail qui soutient nos rôles de surveillance et d'examen des plaintes. Ces activités comprennent l'information présentée au Parlement et au public et la consultation de spécialistes. Nous faisons également rapport sur notre budget et une restructuration de notre effectif.

## Présentation de rapports au Parlement

Le Parlement représente évidemment le principal destinataire de l'information que nous produisons pour diffusion publique. Le 13 octobre 1989, le Solliciteur général d'alors déposait notre *Rapport annuel, 1988-1989* devant la Chambre des communes. Comme d'habitude, nous avons tenu une conférence de presse tout de suite après. Notre président d'alors, M. Ronald G. Atkey, a également répondu à des questions à une ligne ouverte radiophonique.

Le nouveau président, M. John W. H. Bassett, et un nouveau membre, M. Stewart McIntosh, ont comparu devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes le 15 février 1990, afin de répondre à des questions sur leur nomination au CSARS en novembre 1989. Notre comité plénier s'est présentée devant le Comité permanent au début de la nouvelle année fiscale, le 10 avril 1990, afin de répondre à des questions sur notre budget pour 1990-1991.

Nos propositions de modifications à la *Loi sur le SCRS*, présentées en septembre 1989, ont suscité un intérêt considérable et nous avons comparu à deux reprises devant le Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'étudier la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* (Comité Thacker), le 23 novembre 1989, puis à nouveau au cours de la nouvelle année fiscale, le 8 mai 1990 (cette fois à huis clos, sur demande du Comité spécial).

Nous avons également aidé le Comité Thacker à entendre directement des plaignants raconter leur expérience. Afin de protéger la vie privée des plaignants qui désiraient garder l'anonymat, même devant un comité parlementaire, nous avons fait le contact initial avec les plaignants, en leur faisant parvenir un questionnaire à retourner directement au Comité Thacker. Plus d'une douzaine de plaignants ont répondu.

**Après mûre réflexion:** Nous avons officiellement retiré notre recommandation 19(b), où nous proposons de permettre aux juges d'exclure le défendeur et son avocat de la salle d'audience dans des situations exceptionnelles, pour respecter les impératifs de la sécurité nationale. Les dispositions actuelles de la *Loi sur la preuve au Canada* permettant au SCRS de s'opposer à la production d'un élément de preuve lors d'un procès, ont fait l'objet de nombreuses critiques et la recommandation constituait notre tentative d'offrir une solution de remplacement.

Cependant, après mûre réflexion, nous avons conclu que notre solution ne ferait qu'empirer le problème. Notre président d'alors avait ainsi exprimé notre position au Comité Thacker le 23 novembre 1989 :



Comme nous l'avons déjà expliqué dans le présent chapitre, nous demandons routinièrement à notre avocat de tenir compte dans la mesure du possible des intérêts du plaignant. Cependant, l'aide que nous pouvons ainsi offrir est nécessairement limitée. Lorsqu'il faut choisir, la responsabilité première de notre avocat porte sur l'intérêt public, et non le plaignant.

C'est pourquoi nous sommes particulièrement heureux de la décision de fournir l'aide d'officiers au personnel militaire junior. Les employés civils du MDN, comme ceux des autres ministères, peuvent se tourner vers leur syndicat, mais non les militaires. Lors d'une Cour martiale, l'accusé reçoit l'aide d'un officier militaire pour sa défense.

En 1989-1990, le MDN a commencé à utiliser une nouvelle tactique — contester notre juridiction. Une plaignante avait perdu son statut de militaire à cause de son homosexualité avouée, ce qui lui avait également fait perdre son habilitation de sécurité. Le MDN soutient que la situation soustrait le cas à notre juridiction, car son renvoi ne repose pas sur « la seule raison » du refus d'une habilitation de sécurité comme le prévoit l'article 42. La Cour fédérale a statué que nous pouvions entendre le cas, mais malgré la chicanerie juridique lors de nos audiences, nous avons réglé ce cas et nous avons soumis nos recommandations au Chef de l'Etat-Major de la Défense.<sup>7</sup>

**Mesures de nettoyage:** En mai 1990, on a commencé à réaliser aux plus hauts échelons du MDN qu'il fallait faire quelque chose. En plus des assurances que l'on nous a formulées lors d'une séance d'information le 13 juin 1990, le Ministère a demandé au juge René Marin d'étudier le mandat et les procédures de l'Unité des enquêtes spéciales, le groupe qui traite toutes les habilitations de sécurité pour le MDN. Le juge devait remettre son rapport le 27 juillet.

Le refus d'une habilitation de sécurité cause beaucoup de tort à la vie privée et professionnelle des hommes et des femmes des Forces canadiennes. Comme canadiens, on leur demande de sacrifier beaucoup pour notre sécurité. Nous croyons qu'ils ont droit à être traités d'une façon foncièrement juste.

---

<sup>7</sup> Sa Majesté la Reine du Canada, représentée par Le Ministre de la Défense nationale et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Cour fédérale du Canada, le 29 mars 1990.



Malheureusement, les améliorations ont été de courte durée. Depuis 1986, nous avons eu de nombreuses occasions de critiquer le processus d'habilitation de sécurité du MDN, tant dans nos rapports annuels que dans nos décisions sur des cas individuels. Nos préoccupations portaient à la fois sur la façon de procéder au filtrage du personnel et sur le traitement des plaintes qui nous étaient communiquées.

**Processus de filtrage:** Nous avons eu des cas où le MDN a réagi trop vite à des rumeurs et des demi-vérités ou avait trop tendance à donner la pire interprétation à des renseignements ou des événements. Ainsi, dans un cas, un officier accusé de vol à l'étalage a protesté qu'il s'agissait simplement d'un malentendu, en offrant de compenser la perte prétendument subie par le commerce. Le MDN a aussitôt conclu que le plaignant avait «tente de s'en tirer en négociant».

De plus, les dossiers présentés aux CRAS présentent tous les signes de la partialité. Tous les éléments négatifs sont mis en évidence à l'intention des membres du comité, mais non les éléments positifs. Par exemple, on a relevé un rapport à l'effet que le plaignant avait refusé de se soumettre à un test du polygraphe («détecteur de mensonges»). Ces tests, d'une valeur douteuse à tout événement, sont censés être volontaires. Pourtant, on pénalisait ce plaignant pour avoir exercé son droit de refus.

Il y avait aussi le problème du document des «étiquettes de consultation». Ce document fut versé à un dossier de personnel de façon à signaler qu'il y avait des questions de sécurité à régler avant que le particulier concerné soit, disons, promu ou muté à un poste critique. Reconnaisant qu'un grand nombre de ces documents étaient presque sans fondement — celui qui est venu à notre connaissance en 1989-1990 portait sur une rumeur qui remontait à plus de quinze ans et dont le bien-fondé n'avait jamais été établi — le MDN a cessé de les verser aux dossiers personnels il y a quelques années, mais sans supprimer les documents existants. Cette décision est manifestement injuste. Nous sommes heureux d'apprendre juste avant de faire imprimer ce rapport que tous les documents laissés dans les dossiers ont été supprimés en avril 1990.

Nous avons également été bouleversés lorsque nous avons appris que même la simple franchise perd parfois des plumes. Dans un cas de 1989-1990, juste avant de commencer la réévaluation formelle de l'habilitation de sécurité, le sujet d'une évaluation a été emmené à une chambre d'hôtel sous un faux prétexte pour y être interrogé par deux hommes sur son orientation et ses pratiques sexuelles. La plaignante n'a pas eu l'occasion de se recueillir avant le premier interrogatoire, et encore moins d'obtenir des conseils juridiques ou autres. Lorsqu'elle leur a demandé si leur conversation serait enregistrée, ils lui ont répondu par la négative. C'était absolument faux, nous avons entendu le mensonge nous-mêmes sur l'enregistrement qui a été effectué à l'époque.

Bien que la plaignante en n'ait pas eu à subir le test du polygraphe, les questions rédigées pour cet examen révélaient un intérêt charnel pour les pratiques homosexuelles plutôt que révéler un honnête effort pour établir la vérité sur certaines de ses dispositions.

**Traitement des plaintes:** Jusqu'à récemment, le personnel militaire junior n'avait aucune aide s'ils voulaient se plaindre à nous. Nous avons régulièrement vu de jeunes soldats, n'ayant pas les moyens d'avoir un avocat, affronter seuls la machine militaire juridique et de sécurité.

**Autres mesures:** Il s'agit d'améliorations évidentes. Nous avons déjà entendu le premier officier de soutien lors de l'une de nos audiences. Cependant, nous engageons le MDN à prendre deux autres mesures, à savoir :

- enregistrer ouvertement toutes les entrevues et tous les interrogatoires effectués dans le cadre des évaluations de sécurité. La situation actuelle, où certaines entrevues sont enregistrées ouvertement, d'autres clandestinement et d'autres pas du tout, n'est pas satisfaisante, et

- permettre au personnel, avec l'aide des officiers de soutien, de faire des observations directement au CRAS, oralement ou par écrit.

En ce qui concerne la deuxième recommandation, il y a lieu de rappeler que la Cour fédérale a récemment trouvé des «lacunes constitutionnelles fondamentales» dans la procédure militaire d'appel contre des sentences de Cours martiales, parce que l'appelant n'avait pas le droit de se faire entendre.<sup>5</sup> Le juge Francis Muldoon a eu les commentaires suivants :

Quelles que soient les exigences de la discipline militaire, il n'est clairement pas nécessaire de retirer aux membres des forces armées la dignité de pouvoir présenter leurs cas personnellement ou par l'entremise d'un avocat, directement devant l'officier désigné pour juger leur appel.<sup>6</sup>

Etant donné que le refus ou le déclassement d'une habilitation de sécurité peut nuire autant à une carrière qu'une infraction criminelle, sans parler de son incidence sur la réputation personnelle et la vie privée des personnes concernées, il nous semble que les observations du juge Muldoon s'appliquent avec autant de pertinence — et de force — au processus d'évaluation.

En effet, ce n'est pas la première fois que le MDN essaye d'améliorer ses procédures. Après la première série de critiques dans notre Rapport annuel de 1985-1986, le MDN avait ordonné en 1986 un examen de son programme d'évaluation de sécurité. Nous avions appris que cet examen avait permis de déterminer que le mandat et les objectifs du programme d'évaluation de sécurité étaient «pertinents, appropriés et conformes aux exigences de la Politique du gouvernement sur la sécurité.» Cependant, l'examen de 1986 relevait effectivement certaines lacunes dans la gestion du programme et le MDN affirmait avoir pris des mesures pour les corriger. Dans les années ultérieures des modifications furent apportées au processus, particulièrement en 1989.

Bien que les documents fournis par le MDN nous aient laissés l'impression que ces mesures visaient plus à renforcer la sécurité qu'à protéger les droits de la personne, nous avions aussi constaté une certaine amélioration, reconnue dans notre Rapport annuel de 1986-1987. Cette année-là, il n'y a eu aucune nouvelle plainte mettant le MDN en cause. Le Ministère avait accordé une habilitation dans 39 des 44 cas que nous lui avions demandé de réévaluer en 1986.

<sup>5</sup> *John Robert Duncan c. Ministre de la Défense nationale et al.*, Cour fédérale du Canada, 16 mars 1990.  
<sup>6</sup> Ce genre d'appel n'exige pas une audition. En effet le juge Muldoon a dit que dans cette cause, l'appelant aurait dû avoir l'occasion de déposer ses conclusions par écrit, après avoir examiné les arguments de l'avocat.

\* La plupart des ministères et organismes fédéraux prennent leur décision d'accorder ou de refuser une habilitation de sécurité à partir des enquêtes et des recommandations du SCRS, alors que le MDN effectue ses propres évaluations.

- Les militaires portant plainte devant notre Comité recevront l'aide d'officiers.
- Une personne qui porte plainte devant notre comité recevra un exemplaire du dossier complet de l'habilitation de sécurité (évidemment censuré pour en éliminer les renseignements qui pourraient nuire à la sécurité nationale ou enfreindre la Loi sur l'accès à l'information ou la Loi sur la protection des renseignements personnels); et
- Toutes questions ainsi soulevées feront l'objet d'une enquête et seront portées aux dossiers pour examen par le CRAS;
- Les sujets auront l'occasion de commenter par écrit au DAS toute préoccupation touchant leur loyauté ou l'incidence de leur fiabilité sur leur loyauté;
- Le directeur des Attestations de sécurité (DAS) ne détient plus un vote au Comité de révision des attestations de sécurité (CRAS), ce qui élimine les situations ambiguës où il était à la fois enquêteur et juge;
- Le processus de filtrage de sécurité subit encore un nettoyage au MDN.<sup>4</sup> En réponse à de dures critiques formulées dans nos décisions écrites sur les plaintes et dans une déclaration de notre président devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes, le 10 avril 1990, le Ministère nous a informé de l'adoption d'une série de réformes, notamment les suivantes.

### Encore la Défense

Le paragraphe 48(2) reste en vigueur jusqu'à l'issue d'un appel interjeté par le Procureur général devant la Cour suprême du Canada, ou jusqu'à ce que le Parlement le modifie. Cependant, nous avons toujours donné à ce paragraphe l'interprétation limitée que la Cour fédérale semble juger acceptable et nous continuerons de le faire.

Plutôt que de prévoir des mécanismes permettant d'équilibrer l'intérêt de l'État, qui cherche à protéger les sources et les techniques policières, et les intérêts de la personne en matière de justice fondamentale, ... la disposition choisit d'annuler complètement les droits de la personne au profit des intérêts de l'État.

Le tribunal n'était pas d'avis que des facteurs de sécurité nationale ne pourraient jamais justifier l'exclusion d'un plaignant de nos délibérations. L'objection portait plutôt sur le fait que le libellé du paragraphe est tellement général qu'il nous permettrait de refuser de communiquer n'importe quel renseignement, même insignifiant, avec ou sans motif. Le juge Arthur J. Stone a expliqué dans son jugement que ce pouvoir ne respectait pas le principe de la juste mesure.

... nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au Comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet.



n'avaient d'autre choix que d'accepter nos recommandations comme décision. Les recommandations du Comité ne doivent plus être considérées simplement comme des conseils judiciaires.

Pour soulager au départ toute préoccupation déplacée, il faut souligner que la décision de la Cour fédérale n'a absolument pas comme effet d'ouvrir les portes à toutes sortes d'indivisibles touches qui n'auraient pas obtenu autrement une habilitation de sécurité. En fait, à peu près toutes les recommandations d'accorder une habilitation de sécurité sont acceptées par les ministères en cause. Le cas de Robert Thomson est le seul où un organisme autre que le MDN ou le SCRS ait rejeté une telle recommandation.

Antérieurement, la décision initiale de refuser une habilitation de sécurité avait souvent été prise sans y apporter le soin adéquat. Les évaluations du SCRS ont connu une amélioration marquée depuis 1984, mais elles ne résistent pas toujours à un examen poussé. De leur côté, les sous-chefs n'ont pas eu assez de ressources pour enquêter et examiner les évaluations qu'ils reçoivent du SCRS : au ministère de la défense nationale, les deux sous-chefs ont de l'aide additionnelle du Comité de révision des cotes de sécurité (CRCS).

C'est pourquoi la décision *Thomson* représente un point tournant. Le fait que la plupart de nos recommandations sont acceptées volontairement par les sous-chefs n'aide en rien quelqu'un comme M. Thomson qui nous a présenté sa cause et nous a convaincu qu'il devrait obtenir son habilitation de sécurité, pour découvrir qu'il n'était pas plus avancé parce que notre recommandation avait été rejetée.

**Procédure de type judiciaire:** Contrairement à la procédure sommaire qui produit nombre de refus, nous appliquons une procédure de type judiciaire aux plaintes. Notre pratique consiste à convoquer une audience officielle dans les cas d'habilitation de sécurité touchés par notre juridiction. Au besoin, nous confrontons le SCRS et le MDN lorsqu'il faut s'assurer que les plaignants obtiennent le plus d'information possible sur les allégations qu'ils doivent réfuter. Nous recevons une preuve sous serment. Dans la mesure du possible, nous permettons au plaignant, personnellement ou par son avocat, ainsi qu'à l'intimé de contre-interroger les témoins de l'autre partie et de produire leurs propres témoignages. Lors-que le plaignant et son avocat doivent être exclus pour des raisons de sécurité nationale,<sup>2</sup> nous demandons à notre propre avocat d'effectuer un contre-interrogatoire comme s'il représentait le plaignant. Après de telles séances à huis clos, nous expliquons les grandes lignes de ce qui s'est dit au plaignant et, le cas échéant, à son avocat.

Parce que nous faisons déjà tout en notre pouvoir pour être aussi justes que possibles envers toutes les parties, une deuxième importante décision des tribunaux n'a pas eu d'effet immédiat sur nos travaux. Dans cette décision, la Cour fédérale a déterminé que le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS* était inconstitutionnel.<sup>3</sup> Ce paragraphe prévoit notamment que durant notre enquête sur une plainte,

<sup>2</sup> Nous excluons des renseignements seulement lorsqu'ils divulguent au plaignant pourrait (a) dévoiler l'identité d'une source humaine, (b) menacer la vie ou la santé d'une autre personne, (c) révéler les méthodes secrètes ou le ciblage de l'organisme d'enquête, ou (d) clairement nuire à la sécurité nationale.

<sup>3</sup> *Joseph (Giuseppe) Chiarelli c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, Cour fédérale du Canada, le 23 février 1990.



*Robert Thomson c. Sa Majesté la Reine, représentée par le sous-ministre de l'Agriculture, ministre de l'Agriculture, Cour d'appel fédérale, le 17 mai 1990. La décision a été rendue après la fin de l'exercice financier visé par le présent rapport. Cependant, elle revêt une telle importance qu'il serait tâtillon de ne pas en discuter le plus rapidement possible.*

Sous réserve de l'éventualité d'un appel devant la Cour suprême du Canada, une décision de la Cour d'appel fédérale a renforcé la protection des particuliers en vertu de la Loi sur le SCRS.<sup>1</sup> La Cour a déterminé à l'unanimité que les sous-ministres et leurs homologues

## Deux décisions marquantes des tribunaux

L'année 1989-1990 a vu un nouvel événement, alors que pour la première fois depuis 1985-1986 la Commission canadienne des droits de la personne nous transmettait des plaintes. Nous recevons ce genre de plainte lorsqu'un ministre informe la Commission que la pratique visée par une plainte de discrimination repose sur une question de sécurité nationale. La Commission peut alors rejeter la plainte ou nous la transmettre pour déterminer si l'on a été justifié d'évoquer la sécurité nationale. Nous avons rendu une décision sur les deux cas présentes en 1989-1990, que l'on retrouvera à l'annexe B.

**Plaintes réglées:** Comme on le voit au tableau 2, nous avons réglé 56 plaintes en 1989-1990, une hausse par rapport aux 44 de l'année précédente. L'annexe B résume les cas ayant donné lieu à des décisions écrites. Le nombre de plaintes reportées à la nouvelle année s'établit à 8, une baisse par rapport aux 24 de l'année précédente.

Dans le cas du SCRS, le nombre de plaintes touchant des habilitations de sécurité est demeuré stable à un faible niveau d'une ou deux plaintes par année depuis 1986-1987. Toutefois, les plaintes sur les habilitations du MDN, après être disparues en 1986-1987, se maintiennent à environ 10 par année.

... l'utilisation de drogues ou la falsification de titres et qualités ne sont pas des problèmes de sécurité nationale. Il s'agit manifestement de problèmes de dotation en personnel, semblables à ceux auxquels font face tous les grands employeurs, et ils devraient être résolus par les directions de dotation sans qu'il soit nécessaire pour cela de passer par le refus d'une cote de sécurité.

La plupart des premières plaintes que nous recevions concernaient les refus d'habilitation de sécurité basés sur des infractions mineures, ou de l'utilisation occasionnelle de drogues. Comme le déclarait notre président au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes, lors de son témoignage du 10 avril 1990 :

**Cas moins nombreux mais plus difficiles:** En revenant sur le bilan depuis nos débuts en 1984, on constate une tendance très marquée vers des plaintes moins nombreuses, mais généralement plus difficiles à traiter, portant sur des recommandations d'habilitation de sécurité du SCRS et du MDN. Lors de notre première année complète de fonctionnement, en 1985-1986, nous avions reçu 71 plaintes. Nous avons demandé au Ministre de la Défense nationale de revoir 44 de ces cas, plusieurs ont été retirés, et l'année suivante ne devait donner lieu qu'à une seule plainte.

Dans le présent chapitre, nous passons de la surveillance à notre second rôle en vertu de la Loi sur le SCRS, l'enquête sur les plaintes. Les plaintes se divisent en deux grandes catégories. Il y a d'abord celles qui découlent du refus d'une habilitation de sécurité exigée :

- de fonctionnaires, de membres des Forces armées et de la GRC;
- de gens travaillant à certains contrats fédéraux;
- de personnes travaillant dans des installations fédérales exigeant une certaine sécurité, notamment les aéroports;
- de candidats à l'immigration, et
- de candidats à la citoyenneté.

En second lieu, il y a les plaintes pouvant être formulées en vertu de l'article 41 de la Loi contre des activités du Service», sauf celles qui peuvent être réglées par la procédure de grief. On peut également nous demander de déterminer si des facteurs de sécurité nationale peuvent empêcher la Commission canadienne des droits de la personne de faire enquête sur une plainte qu'elle a reçue.

Le bilan de 1989-1990

Nous avons reçu 40 nouvelles plaintes en 1989-1990, une baisse par rapport aux 55 de l'année précédente. Les plaintes en vertu de l'article 41 ont connu la diminution la plus marquée, tombant de 44 à 26 sans motif apparent. À l'exception de la vague de plaintes d'il y a quelques années à l'égard des pratiques du Service en matière de langues officielles, les plaintes en vertu de l'article 41 n'ont jamais manifesté de tendance évidente. Une constante de 1988-1989 à 1989-1990, c'est l'absence de nouvelle plainte sur un refus de citoyenneté ou d'immigration au Canada découlant de l'évaluation de sécurité et des recommandations du SCRS. Le ministère de la Défense nationale a encore une fois donné lieu en 1989-1990, comme l'illustre le tableau 2, à une majorité écrasante des plaintes de refus d'habilitation de sécurité, c'est-à-dire à 10 plaintes sur 12, comparativement à 9 plaintes sur 11 l'année précédente.

Tableau 2. Bilan des plaintes, du 1<sup>er</sup> avril 1989 au 31 mars 1990

	Nouvelles plaintes	Reportées de 1988-1989	Réglées en 1989-1990	Reportées à 1990-1991
Habilitations de sécurité	12	6	12	6
SCRS	2	2	4	0
MDN	10	4	8	6
Citoyenneté	0	3	3	0
Immigration	0	1	1	0
Droits de la personne	2	0	2	0
Article 41	26	14	38	2
Total	40	24	56	8

## Locaux

Les contraintes budgétaires ont malheureusement ralenti le processus en vue de doter le SCRS d'un nouveau quartier général répondant aux besoins spéciaux d'un organisme du renseignement de sécurité. Les travaux ont commencé pour la phase I du projet de quartier général, la construction d'un centre informatique dans la ville de Gloucester, en banlieue d'Ottawa. L'ouverture est prévue pour le milieu de 1991. La phase II, l'immuable principal du quartier général, devrait maintenant être complétée en 1996.

D'ici là, les activités du quartier général continueront d'être éparpillées parmi plusieurs immeubles, ce qui complique les communications internes. L'immuable principal est sérieusement encombré et les déménagements découlant de la croissance sont devenus routiniers. Le service de la gestion des locaux coordonne constamment le déménagement d'une ou plusieurs unités et prévoit que la situation se maintiendra jusqu'à ce que le nouveau quartier général soit prêt.

Cependant, il n'y a pas que des mauvaises nouvelles. Le programme de formation a pu quitter les locaux de la GRC pour ses propres locaux en 1989-1990, de même que le bureau de district de la ville de Québec. Depuis la création du SCRS en 1984, le programme des locaux a comme principale orientation de partir des locaux de la GRC. Lorsqu'un bureau de district du Nouveau-Brunswick quittera Moncton pour Fredericton, ce qui était prévu pour septembre 1990, il ne restera que deux bureaux détachés dans des installations de la GRC, ceux de la région d'Ottawa et du district de Winnipeg.

Le Service a fait rapport d'un total de 45 entrevues avec les médias en 1989-1990 (dont trois avec le directeur; de trois discours (dont deux par le directeur) et de 19 autres exposés destinés à des écoles, à des collèges aux médias et à des organismes de service (dont six par le directeur). Le Service a répondu à plus de 300 demandes de renseignements de la part des médias durant l'année.

## Relations de travail

Le SCRS continue également de progresser vers une approche plus contemporaine et plus humaine des relations de travail.

Par exemple, lors de l'entrée en vigueur de nouvelles politiques sur la conduite, la discipline, les griefs et l'arbitrage, on a organisé des lignes ouvertes téléphoniques pour répondre aux questions pendant un mois. Des initiatives de ce genre offrent un contraste très favorable par rapport aux lacunes dans les communications que nous avons rapportées en 1986-1987 à l'égard des relations de travail.

En septembre 1989, le directeur a signé des ententes avec le Syndicat des employés du Solliciteur général, qui représente le personnel de soutien, et l'Association des employés du Solliciteur général, qui représente les professionnels et gestionnaires, afin de lancer un programme de consultation en vue de meilleures communications entre la gestion et les exécutants. Les ententes prévoient l'établissement de comités consultatifs conjoints devant se réunir régulièrement aux niveaux national, régional et du quartier général, afin de discuter de politiques, de programmes, de procédés et de conditions d'emploi.

Le bulletin interne lancé l'année précédente a connu sept éditions en 1989-1990, et traitait de plusieurs questions, y compris notre rapport annuel de 1988-1989.

## Utilisation du polygraphe

Dans un domaine cependant, nous croyons que le SCRS erre dans son approche du personnel. Il s'agit du maintien de l'utilisation du polygraphe (communément appelé «détecteur de mensonges») pour évaluer la loyauté de candidats avant de les embaucher.

Même les partisans du polygraphe admettent un taux d'erreur de 10 p. 100 ou plus et nous croyons qu'il s'agit d'un risque trop élevé d'injustice sérieuse à l'endroit de personnes aux résultats négatifs, sans garantie compensatoire de pouvoir déceler toutes les personnes susceptibles de déloyauté. Le SCRS souligne que l'examen polygraphique n'est que l'un des éléments du processus d'évaluation, mais nous craignons que son apparence d'«objectivité scientifique» ne lui accorde plus de crédibilité qu'il n'en mérite.

La situation n'a pas vraiment changé en 1989-1990. En conséquence de nos critiques antérieures, on a demandé à un expert-conseil d'évaluer le programme de polygraphe du SCRS. Le rapport de l'expert-conseil servira à établir la politique du gouvernement dans ce domaine.



Cependant, nous avons beaucoup de chemin à faire avant que les femmes soient aussi bien représentées dans les catégories AR que sur le marché du travail en général, et le but du SCRS est d'atteindre une proportion de 1:1 entre hommes et femmes dans son programme d'entraînement. Dans les trois classes de 1989-90, le SCRS a atteint son but. En fait, le nombre de femmes a légèrement dépassé celui des hommes.

La proportion de francophones (c'est-à-dire de personnes dont la première langue officielle est le français) dans les quatre classes atteignait 42 p. 100. Cette proportion peut sembler élevée à prime abord mais le renseignement de sécurité au Canada a été essentiellement la chasse gardée des anglophones tellement longtemps que le Service a du terrain à reprendre.

On ne tient pas de statistiques sur la représentation des minorités visibles, des autochtones et des personnes handicapées parmi les recrues de la catégorie AR. Le SCRS affirme que la tenue de telles statistiques irait à l'encontre des exigences fédérales de la politique du gouvernement à caractère confidentiel. Bien que nous respections ces exigences, nous regrettons qu'elles empêchent une surveillance des efforts du Service relativement au recrutement afin d'atteindre un meilleur mélange de Canadiens parmi ses enquêteurs et analystes.

**Bilinguisme:** Le Service a témoigné d'un bon engagement envers le bilinguisme officiel dans son recrutement. Toutes les recrues de 1989-1990 sont bilingues à un certain degré. La politique du SCRS permet le recrutement de personnes possédant une seule langue officielle, mais le Service accorde la priorité à la dotation de postes bilingues.

## Relations publiques

Nous avons toujours encouragé le SCRS à prendre des initiatives de relations publiques de son propre chef. Le Service occupe une situation délicate, où la sécurité l'empêche souvent de clamer bien haut ses succès, dans un domaine où la réussite se mesure de toute façon d'après le barème invisible de ce que l'on est parvenu à éviter, pour en plus transiger avec des critiques institutionnalisées comme notre comité.

Cependant, le public canadien a le droit de savoir ce que fait un organisme gouvernemental comme le SCRS. De son côté, le SCRS a besoin du respect du public, pour obtenir le soutien de ce dernier et relever le moral de son effectif. Un organisme du renseignement de sécurité retranché derrière le mur d'un secret excessif peut sembler plus menaçant que rassurant.

C'est donc avec plaisir que nous avons constaté que le SCRS continue de prendre des mesures pour laisser tomber une partie du mystère qui entoure inutilement ses activités.

En 1989-1990, le Service publiait pour diffusion publique une brochure et un livret attrayants, intitulés tous les deux *Le SCRS : Protéger le Canada et le peuple canadien*.

La campagne de recrutement de l'automne dernier a également rapporté sur le plan des relations publiques. Le directeur général des services du personnel a accordé 21 entrevues à la radio et deux autres à la télévision, à la suite de la publication des annonces pour le recrutement d'agents de renseignement.

Dans le présent chapitre, nous passons aux affaires internes du Service. Les succès du Service dans des domaines comme le recrutement, les relations de travail et le bilinguisme officiel ont une influence cruciale sur son efficacité à long terme.

## Recrutement

Le recrutement est la clé du visage futur du SCRS. Nous avons critiqué l'approche du Service les premières années et c'est avec plaisir que nous constatons un progrès soutenu en 1989-1990.

Pour la première fois, le SCRS a annoncé publiquement qu'il cherchait des employés. L'automne dernier, le Service publiait des annonces dans plus de 100 journaux, pour solliciter la candidature de Canadiens ayant une formation universitaire, une expérience de travail, de bonnes aptitudes en communications et s'intéressant aux affaires nationales et internationales.

Cette campagne a suscité 8,447 candidatures. On a estimé qu'un total impressionnant de 1,116 candidats présentait de très bonnes possibilités pour travailler au sein du SCRS. C'est à partir de ce bassin que le SCRS prévoit répondre à ses besoins en agents de renseignement (AR) pendant deux ans. Les premières recrues devaient entreprendre leur formation en août 1990.

En mars 1990, le SCRS participait également pour la première fois au Ottawa Career and Job Show, un salon de l'emploi où le kiosque du Service aurait été le plus fréquenté.

Nous avons déjà recommandé une publicité ouverte et nous croyons que la campagne de l'an dernier représente un pas important dans la bonne direction. Nous sommes également heureux de la décision du Service de participer à des salons de l'emploi. Cependant, nous aimons toujours que le Service oriente ses initiatives de recrutement directement vers les campus universitaires, comme nombre de sociétés privées.

## La promotion de 1989-1990

Le programme d'entraînement du SCRS comptait trois classes en 1989-1990. On avait également choisi des recrues pour la première classe de la nouvelle année fiscale et les nombres qui suivent englobent ce groupe, à moins de mention contraire.

Les recrues manifestent à nouveau une bonne variété d'aptitudes éducatives et linguistiques. Près de 15% détenaient des diplômes universitaires de deuxième ou troisième cycle, en journalisme, sciences politiques, histoire, sciences, relations internationales ou sociologie. Un cinquième des recrues possédait une langue autre que l'anglais ou le français, soit l'espagnol, l'arabe, l'allemand, l'italien, l'ukrainien et le portugais. Les recrues avaient de 22 à 43 ans, pour une moyenne de 28 ans.

**Représentation équitable:** Le SCRS a fait des progrès réguliers afin d'atteindre une représentation équitable de femmes dans ses rangs. Dans la catégorie clé IO, 13% du personnel était des femmes au 31 mars 1990, une augmentation de 10% sur l'année précédente et de 7% cinq ans plus tôt.

Cette situation permettrait cependant des enquêtes plus productives sur les cibles qui resteraient à l'issue du processus RES-CARC. Les dossiers sur les cibles en question devraient alors être transférés aux directions possédant l'expérience, les compétences et la volonté d'effectuer des enquêtes à des niveaux comportant une intrusion faible ou poussée. On s'assurerait également ainsi que la Direction du filtrage de sécurité n'aurait accès qu'aux menaces documentées à la sécurité du Canada. Les dossiers qui ne ressortiraient pas d'un tel processus pourraient enfin être retirés.

Au début de l'année fiscale 1990-1991, la Direction de la gestion de l'information du SCRS avait l'intention d'entreprendre une révision des dossiers du legs. Cette révision aurait mené à des recommandations à la DAP en vue de la destruction ou du dépôt aux archives des dossiers à la pertinence réputée dépassée. Nous reconnaissons qu'il s'agit là d'une mesure utile, mais insuffisante, car elle ne corrige pas les lacunes fondamentales que nous avons relevées.

Nous croyons que les mesures que nous venons de souligner complèteraient la réforme entreprise en 1987 à la suite de notre rapport sur le programme d'antisubversion. Elles garantiraient aux Canadiens et Canadiennes qu'ils ne feraient pas l'objet d'une enquête sans motifs suffisants, tout en s'assurant dans une certaine mesure que le SCRS possède une banque de données adéquate pour lui permettre d'effectuer le filtrage de sécurité et de conseiller le gouvernement sur des menaces authentiques.

Il est indiscutable que la Direction du filtrage de sécurité doit avoir accès à une banque de données sur les noms des gens qui menacent la sécurité nationale. Ce qui est injustifiable, c'est une banque de données pouvant inclure des noms qui ne devraient pas y figurer.

Actuellement, la seule circonstance atténuante se trouve dans le fait que le SCRS réalise le caractère inadéquat des renseignements qu'il est en mesure de tirer du legs. En réponse aux demandes de la Direction du filtrage de sécurité, la DAP ne peut habituellement que répondre qu'il n'y a pas suffisamment de données de sources ouvertes pour permettre de tirer une conclusion sur la menace posée par la personne demandant une habilitation. Lorsque l'on pouvait fournir une évaluation, elle reposait habituellement sur des données remontant au moins à 1987, et souvent à 1984 ou avant.

Cette situation soulève un autre problème sur le plan du filtrage de sécurité. En l'absence de DAG sur les personnes figurant au legs et d'une enquête adéquate, on ne peut vraiment savoir lesquelles de ces personnes présentent une menace suffisamment réelle pour leur refuser une habilitation sécuritaire.

Au SCRS et à l'extérieur, on craint que si la Direction du filtrage de sécurité n'a pas accès à des listes complètes de gens ayant une association quelconque avec des groupes réputés subversifs, les ministères et organismes où la sécurité est importante pourraient être tentés de procéder à leurs propres enquêtes, sans les restrictions juridiques et autres que le Parlement a jugé bon d'imposer par la *Loi sur le SCRS*, ce qui irait à l'encontre de l'intérêt public.

### Une porte de sortie

Le programme du legs nous avait d'abord laissé une impression positive.<sup>6</sup> Cependant, un examen plus attentif de son fonctionnement dans la pratique nous a fait changer d'avis.

Nous croyons que le SCRS devrait abandonner le niveau spécial de ciblage «ultra-léger» créé pour le legs et plutôt confier au CE et à l'AT les dossiers bien documentés soupçonnant des menaces réelles. Paradoxalement, cette mesure aurait comme effet de mieux protéger les droits de la personne. Une enquête sur un particulier quelconque devrait être justifiée par une demande d'autorisation de ciblage d'un sujet (DAG) et approuvée par le CARC. Nous croyons que cette pratique aurait probablement comme effet de fermer de nombreux dossiers sur des particuliers. Elle mettrait fin au ciblage par catégorie. Cette pratique ramènerait clairement toutes les activités de ciblage dans les limites de la *Loi*.

Cela ne signifierait pas pour autant un chèque en blanc pour des techniques comportant intrusion sur les cibles restantes, par exemple l'écoute électronique et les fouilles clandestines. Il existe un niveau régulier de ciblage qui ne permet pas de telles pratiques.

<sup>6</sup> Voir notre *Rapport annuel, 1987-1988*, page 15.



## Niveau d'enquête

Dans le cas des cibles pouvant se justifier, le niveau permis de collecte de données est inadéquat. Le niveau spécial de ciblage accordé au Service encore moins de latitude que celle qui est consentie aux journalistes, aux chercheurs universitaires et au grand public.

Par exemple, le SCRS ne peut pas routinièrement envoyer ses agents à des réunions publiques tenues par des groupes du legs. Le Service peut utiliser des coupures de journaux ou transcrire de l'information diffusée par la télévision ou la radio, mais il lui faudrait l'autorisation du Solliciteur général pour envoyer un analyste ou un agent de renseignement prendre des notes personnelles. Si par un hasard malencontreux une personne figurant au legs venait à s'asseoir au restaurant à côté d'un agent du SCRS pour lui demander ce qu'il pense des Expos cette année, le niveau spécial de ciblage obligerait l'agent à être grossier pour éviter d'entamer une conversation que l'on pourrait interpréter comme une enquête non autorisée.

**Défaut structurel:** Nous percevons également un défaut structurel. L'enquête n'est pas le point fort de la DAP. Lorsque l'on a confié le legs à la DAP, on semblait estimer que ses analystes seraient plus à l'aise avec des données de sources ouvertes que les agents du CE ou de l'AT. On peut également avoir pensé qu'un suivi par la DAP semblerait moins sinistre qu'une enquête de la part du CE ou de l'AT. Il reste cependant qu'il s'agit d'une activité d'enquête ne correspondant pas aux capacités de la DAP.

De plus, le legs demeurera toujours une activité secondaire à la DAP, et pas une activité primaire. L'une des surprises de notre enquête fut de constater la maigreur des ressources consacrées au legs. Un seul analyste est affecté au programme, et à temps partiel en plus. Au cours d'un mois de travail chargé pendant notre examen, l'analyste a consacré la moitié de son temps au legs. En moyenne, il faut plutôt compter le quart de son temps, autre-ment dit, moins de trente secondes par semaine par dossier.

La DAP a fait des merveilles ces dernières années pour améliorer sa capacité de produire du renseignement valable, au-delà de nos attentes. Au chapitre 3, nous traitons de ce succès (page 22). La DAP devrait pouvoir continuer dans cette voie et ne pas s'encombrer d'un rôle secondaire qui pourrait être beaucoup mieux rempli par les directions d'enquête.

Pour le moment, les pouvoirs limités d'enquête, combinés à cette lacune structurelle, exercent un effet négatif sur le filtrage de sécurité et l'aptitude du Service à déceler la présence de menaces authentiques.

## Filtrage de sécurité

Comme nous l'avons mentionné, les dossiers du legs sont utilisés dans le programme fédéral de filtrage de sécurité. C'est dans ces dossiers que la Direction du filtrage de sécurité du SCRS peut chercher les noms de gens dont le dévouement à une cause pourrait les mener à trahir l'intérêt national.

Nos propos sur le ciblage permettent de dégager une conclusion claire: le traitement inadéquat de chacune des personnes dont le dossier ne devrait pas figurer au legs. Bien que l'on ne refuse pas automatiquement l'habilitation de sécurité, elles sont vulnérables aux

Les données comportant une cote de sécurité de ces dossiers ressemblaient à ce que l'on trouvait dans les dossiers des particuliers (listes de membres, procès-verbaux de réunions et données biographiques), mais avec beaucoup plus de détail que dans les dossiers des particuliers.

## Ciblage

Le niveau spécial de ciblage ne produit pas un niveau adéquat de renseignement utile. Entre-temps, bien que le programme ait été radicalement réduit depuis 1987, le principe visé défini dans notre étude du programme antissubversion reste aussi présent. Le programme du legs a préservé le pire et n'a pas réussi à produire le meilleur. Nos suggestions afin d'améliorer la situation sont à la fin de ce chapitre.

Le problème fondamental, c'est qu'après plus de deux ans, la DAP n'a toujours pas fait la preuve au CARC que les 1,400 particuliers suivis présentent une menace envers la sécurité du Canada, au sens de l'alinéa 2d). La justification du suivi de ces personnes n'a absolument pas changé depuis le programme d'antissubversion, soit leur association de près ou de loin, actuelle ou passée, avec des groupes cibles. En 1987, nous appelions cette pratique le «ciblage par catégorie».

Pire encore, en l'absence de demande d'autorisation de ciblage<sup>5</sup> (DAG) à jour sur chaque particulier, le ciblage se fonde sur des liens qui remontent au moins à 1987 et souvent même avant 1984. Depuis 1987, il n'existe aucun mécanisme prévoyant l'abandon du dossier de particuliers cibles qui ont rompu leurs liens avec les groupes cibles.

Cette approche représente un recul. En réaction à nos critiques et à celles du rapport Osbaldiston, le Service éliminait de sa procédure générale le ciblage par catégorie en 1987-1988. Dans le ciblage du CE et de l'AT, un particulier peut faire l'objet d'une enquête seulement à cause de ses propres activités, documentées dans un DAG, et non à cause d'activités d'autres personnes. Le ciblage par catégorie ne subsiste qu'au niveau spécial de ciblage.

Le ciblage de personnes sans motif documenté de soupçonner qu'elles représentent personnellement une menace envers la sécurité du Canada va à l'encontre du principe de la Commission McDonald cité au début du présent chapitre et faisant maintenant partie d'une directive ministérielle à l'intention du SCRS (voir chapitre 2, page 8). De plus, cette pratique nous semble juridiquement douteuse dans le contexte de la disposition sur la «mesure strictement nécessaire» de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*.

En l'absence de liens avec un groupe, nous croyons que très peu des dossiers sur des particuliers que nous avons examinés survivraient à une révision par le CARC. En fait, même avec ce lien, la plupart ne survivraient pas, car la plupart des groupes figurant au legs nous semblent pathétiques, le résidu mal en point de mouvements discrédités dont les membres mènent un combat perdu d'avance pour empêcher la rhétorique révolutionnaire de disparaître complètement.

<sup>5</sup> Celles-ci remplacent les Rapports d'évaluation d'un sujet (RES).

## Les dossiers

personne désirant examiner ces dossiers devait obtenir la permission d'un gestionnaire supérieur.

Notre plus grande surprise, lorsque nous avons demandé des dossiers de particuliers, a été de constater qu'ils accumulaient la poussière depuis deux ans. Ce n'est qu'à la fin de 1989 que le programme de collecte de données de sources ouvertes a commencé. La plupart des données dans les dossiers remontent aux premières années du Service, soit 1984 et 1985. Un regain d'activité s'est manifesté dans la collecte de renseignements, en 1987, les derniers jours du programme antissubversion, suivi de deux années de silence.

Le SCRS nous informe que l'on a pas donné une priorité assez importante aux dossiers du legs afin de justifier l'affectation de ressources rares d'analyse. Cette situation indique clairement que le SCRS ne considère pas les personnes figurant au legs comme des menaces vraiment graves.

Quant au contenu des dossiers sur des particuliers, nous estimons qu'il provient de sources ouvertes dans une proportion de moins de cinq pour cent. Ce n'est pas surprenant, compte tenu des deux années d'inactivité. Presque tous les renseignements aux dossiers sont antérieurs à 1988 et comportent une cote de sécurité. La plupart sont inoffensifs. Même lorsque le SCRS avait beaucoup plus de latitude pour utiliser des techniques comportant intrusion, le Service portait rarement au dossier des données plus graves que le fait que les personnes en cause étaient des membres de bas niveau de groupes cibles ou des sympathisants contribuant de leur temps ou leur argent sans être membre.

Cependant, les renseignements de sources ouvertes et ceux comportant une cote de sécurité faisaient ressortir un thème troublant : nous avons trouvé beaucoup de données sur des activités ouvertes et légales de participation à des élections fédérales et provinciales. Ceci peut s'expliquer par la facilité avec laquelle on peut obtenir ces renseignements, car les groupes et les particuliers recherchent habituellement la publicité dans leurs activités électorales. Rien ne laisse croire que le SCRS aurait fait mauvais usage de ces renseignements ou qu'il en aurait permis un mauvais usage à des fins partisans. Cela cependant n'excuse pas ce qui nous semble un intérêt disproportionné à l'endroit de la politique électorale au pays.

Un dossier mérite une attention spéciale. Il porte sur une personne décédée en 1987; bien qu'elle soit disparue, son dossier demeure «actif».

**Groupes:** Dans les dossiers sur des groupes, nous avons aussi constaté une baisse de la quantité de renseignements recueillis après 1987, mais moins marquée que dans le cas des particuliers. Cependant, les renseignements de sources ouvertes portés aux dossiers avant 1988, sous la responsabilité des enquêteurs, étaient beaucoup plus révélateurs que ce qu'on a ajouté depuis, les analystes de la DAP. Les documents d'avant 1988 peignent un portrait détaillé de ces groupes et de leurs leaders, provenant surtout de sources humaines. Le niveau spécial de ciblage ne permet pas le recours à des sources humaines.



La première tâche du SCRS en 1987 consistait à faire le tri des 57,562 dossiers créés par archives nationales et à la déchiqueteuse. Le travail était simple pour quelque 54,000 dossiers. Déjà inactifs, on les a mis de côté en vue d'un examen ultérieur pour décider s'ils devaient être détruits ou entreposés sous clé à l'intention des historiens de l'avenir.

Il restait ensuite plus de 3,000 dossiers actifs à examiner immédiatement, la plupart sur des particuliers. Par commodité administrative, on a traité ces dossiers en deux lots. Une équipe spécialisée en la matière a examiné la grosse majorité des dossiers. Le reste étant confié à une équipe constituée de représentants de la DAP et de l'ancien programme d'antisubversion.

La première étape consistait à définir des critères pour l'évaluation des dossiers. Notre comité et le rapport Osbaldeston avons tous deux souligné la nécessité de formuler une interprétation faisant autorité de l'expression «dans la mesure strictement nécessaire» de l'article 12. Cependant, le ministère du Solliciteur général travaillait toujours à l'interprétation de cette expression clé. Par conséquent, les réviseurs de la sous-section des dossiers ont examiné les dossiers à partir de la Loi, tandis que l'autre équipe a reçu une formule à appliquer, se fondant sur les interprétations disponibles des articles 2 et 12.

À l'issue du processus de triage, le legs contenait encore quelque 1,400 dossiers sur des particuliers, moins de la moitié du nombre de dossiers actifs dans le programme d'antisubversion. Le directeur a déclaré au Solliciteur général que les personnes visées par ces dossiers «manifestaient un degré soutenu de participation à leur organisme et que l'on présume par conséquent qu'elles comprennent et acceptent les objectifs sous-jacents et souvent cachés de ces organismes». Il restait un dossier de moins qu'en 1987, sur des organismes.<sup>4</sup>

**Nouvelle catégorie:** Le legs a été assujéti à une nouvelle catégorie de ciblage de bas niveau, conçue spécialement à cette fin. La désignation des niveaux de ciblage est gardée secrète par les organismes de renseignement de partout au monde, dans le cadre du secret professionnel. Pour faciliter la discussion, nous appellerons cette nouvelle catégorie le niveau «spécial» dans le présent rapport.

Les seules données que l'on peut ajouter à ces dossiers doivent provenir de sources ouvertes, par exemple des journaux et des communiqués, et deuxièmement de l'information non sollicitée, dérivée d'une autre enquête. Une autre restriction imposée par directive ministérielle prévoit qu'aucune enquête supplémentaire n'est permise sans l'autorisation explicite du Solliciteur général, qui sera accordée cas par cas. Aucune autorisation du genre n'a encore été accordée.

De plus, on a mis de côté certains dossiers du legs pour en restreindre l'accès. L'analyste de la DAP gérant le programme est la seule personne avec un accès illimité. Toute autre

<sup>4</sup> Il nous fait particulièrement plaisir de rapporter que le dossier fermé est celui sur une revue, que nous citons dans notre rapport de 1986-1987 à titre de choix douteux de cible.



Avec la réserve habituelle que ce que nous pouvons rapporter est inévitablement limité dans l'intérêt de la sécurité nationale, le présent chapitre expose nos constatations et nos conclusions.

Nous avons également interviewé le secrétaire du Comité d'approbation et de révisions des cibles (CARC), ainsi que des analystes et des gestionnaires qui avaient comme tâche de déterminer le legs en 1987 ou qui gèrent actuellement le programme à la DAP.

Nous sommes ensuite passés au bilan opérationnel, pour étudier tous les dossiers secrets sur les organismes et un échantillon pris au hasard des dossiers sur des particuliers pertinents de filtrage de sécurité et des dossiers administratifs. Nous avons divisé notre examen des dossiers sur des organismes et des particuliers en deux périodes, d'abord depuis la création du SCRS en juillet 1984 jusqu'au début du nouveau programme en février 1988, puis de février 1988 à mai 1990.

Pour ce qui est du cadre politique, nous avons d'abord étudié à fond toutes les directives ministérielles et sections du Manuel des opérations pertinentes.

Après plus de deux années au cours desquelles la DAP a eu le temps de perfectionner le nouveau système, nous avons entrepris une étude du traitement accordé au legs. Comme à l'habitude dans les projets du genre, nous avons examiné à la fois le cadre politique et le bilan opérationnel.

## Notre étude

Le legs, tel que déterminé par le SCRS en consultation avec le Solliciteur général d'alors, a été confié à la Direction de l'analyse et de la production (DAP). On demandait à la DAP de suivre les activités des particuliers et organismes faisant partie du legs et de donner l'alerte aux Directions opérationnelles si jamais il semblait que l'un des sujets soit susceptible d'aller suffisamment au-delà des mots pour vraiment menacer la sécurité du Canada. Entre-temps, les dossiers du legs représentaient également une banque de données utilisée par la Direction du filtrage de sécurité pour identifier des personnes susceptibles de trahir l'intérêt national pour faire avancer une cause qu'elles trouvent plus importante.

L'alinéa 2d) fait partie de la définition des menaces envers la sécurité du Canada. Il englobe «les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime du gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence». Comme les autres parties de la définition, celle-ci exclut «les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» qui n'ont pas de lien avec une menace définie envers la sécurité du Canada.

Cependant, dans le rapport Osbaldeston, on soulignait que même après avoir réaffecté certains dossiers et en avoir transféré d'autres aux archives, il en resterait toujours concernant des activités relevant de l'alinéa 2d) de la Loi.

## 6. Le legs de l'antisubversion

Il y a trois ans, à l'occasion de notre première étude en profondeur d'une direction opérationnelle du SCRS, nous avions découvert que le programme antisubversion allait trop loin. Trop de gens faisaient l'objet d'enquêtes comportant intrusion non pas à cause de leurs propres activités, mais à cause de leurs liens avec des organismes réputés «subversifs» ou simplement à cause de leurs contacts avec des personnes liées à de tels organismes.<sup>1</sup>

Nous recommandions alors d'éliminer la Direction de l'antisubversion. Parmi les enquêtes d'«antisubversion» méritant un suivi quelconque, nous recommandions de confier à la Direction du contre-espionnage (CE) celles qui visaient des organismes et des particuliers subissant une influence étrangère induite et de transférer à la Direction de l'antiterrorisme (AT) les enquêtes sur des risques réels de violence politique. Selon nous, cette répartition mènerait à un ciblage plus réaliste. Nous insistions particulièrement sur la nécessité de mettre fin au «ciblage par catégorie», c'est-à-dire le déclenchement automatique d'une enquête sur chacune des personnes associée à un degré quelconque à un organisme cible. Nous disions que des particuliers ne devraient être ciblés que lorsque leurs activités personnelles représentaient une menace pour la sécurité du Canada, au sens de la *Loi sur le SCRS*.<sup>2</sup>

Nos recommandations sur le ciblage rejoignaient l'un des cinq principes de la Commission McDonald cités au chapitre 2 (voir page 8) : le moyen d'enquête utilisé doit être proportionnel à la gravité de la menace et à la probabilité de sa mise à exécution, de même que l'exigence de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS* obligeant le Service à restreindre sa collecte de renseignements «dans la mesure strictement nécessaire». De toute évidence, le degré d'enquête strictement nécessaire sur une menace documentée inexistante est lui aussi inexistant. Ce principe a inspiré des conclusions clés présentées à la fin du présent chapitre.

### Le legs

Le rapport du Groupe consultatif indépendant créé par le Solliciteur général d'alors pour donner suite à nos conclusions sur le programme d'antisubversion (rapport Osbaldeston)<sup>3</sup> reprenait nos critiques et nos recommandations. La Direction de l'antisubversion était démantelée en novembre 1987 et les enquêtes les plus importantes étaient transférées au CE et à l'AT.

<sup>1</sup> Nous tenons à préciser d'emblée que nous utilisons l'expression «subversion» et ses dérivés pour une simple question de commodité. Nous n'aimons pas cette expression parce qu'elle ne se trouve pas dans la *Loi sur le SCRS* et en l'absence d'une définition stricte, la «subversion» devient trop facilement une catégorie fourre-tout regroupant sans distinction toutes sortes de gens, des extrêmes aux psychopathes. Cependant, c'est l'expression utilisée par le Service et plusieurs autres organismes et c'est pourquoi nous la reprenons ici, au lieu d'en proposer une autre.

<sup>2</sup> Pour un exposé plus complet de nos constatations et conclusions, consulter le *Rapport annuel, 1986-1987*.

<sup>3</sup> *Des ressources humaines et un processus en transition*, rapport présenté au Solliciteur général par le Groupe consultatif indépendant sur le SCRS, 1987.

---

Finalement, nous recommandons que le SCRS soit tenu d'obtenir un mandat de la Cour fédérale du Canada pour avoir accès aux dossiers médicaux. Le SCRS nous informe qu'il y a déjà des ententes explicites avec quelques provinces à l'effet qu'aucune demande pour de tels renseignements ne sera faite sans être accompagnée d'un mandat. Nous croyons que les Canadiens de toutes les provinces devraient avoir la même protection par l'exigence d'un mandat qui ferait partie de la Loi sur le SCRS ou qui serait établie par une directive ministérielle.

---

**Demandes des forces policières:** Dans deux régions, nous avons découvert des demandes de renseignements de la part de forces policières qui, selon nous, allaient au-delà du mandat du SCRS.

Dans un cas, une force locale demandait des renseignements sur une personne qui avait porté plainte devant la commission de police et le Service avait répondu avec une foule de détails, notamment sur les affiliations politiques de cette personne et les activités de ses enfants. Nous ne voyons pas comment cela se justifie dans le cadre du mandat du SCRS de s'occuper des «menaces envers la sécurité du Canada». Ceci est arrivé il y a déjà plusieurs années, et le Service nous assure que les ententes faites avec les forces policières vertaient à ce qu'une telle situation ne se répète jamais.

Nous avons également une préoccupation que nous pourrions qualifier de technique à l'égard d'une série de demandes de renseignements de la part d'une province, présentées au SCRS pour des fins de filtrage de sécurité. En principe, cette situation ne pose aucun problème. Toutefois, le paragraphe 13(1) de la *Loi sur le SCRS* prévoit explicitement qu'il faut une entente officielle pour que le SCRS puisse fournir des évaluations de sécurité à des provinces. Il n'y a pas d'entente du genre. Nous sommes présentement à vérifier le côté légal afin de permettre ce genre de communications selon la Loi.

**Politique et procédures:** Comme dans notre étude des échanges avec l'étranger, nous avons relevé une lacune dans l'orientation donnée par le quartier général sur les échanges au pays. On ne définit même pas ce qui constitue un échange, ce qui oblige les régions à décider de leur propre chef ce qu'il faut porter aux registres. Pour combler cette lacune, chacune des six régions a créé son propre guide, dont la qualité nous a impressionnés. Il s'agit néanmoins d'un domaine où il faudrait clairement des procédures à l'échelle nationale, des modèles et définitions.

**Recommandations relativement aux échanges à l'échelle nationale :** Dans le rapport complet que nous présenterons au Solliciteur général, nous formulons plusieurs recommandations en vue de nous permettre d'effectuer de meilleures vérifications à l'avenir. La plupart sont de nature technique, mais trois d'entre elles portent plus sur des principes.

Nous recommandons d'abord que tout renseignement extrait de dossiers de filtrage de sécurité pour d'autres enquêtes soit porté aux registres de la même façon que des échanges avec d'autres organismes afin que nous puissions facilement l'identifier lors de notre examen. Les données obtenues pour le filtrage de sécurité sont conservées à l'écart de la banque de données principale du SCRS et ne peuvent être consultées qu'avec une autorisation spéciale. Cependant, une fois ces données consultées et transférées à d'autres dossiers, l'accès n'est plus soumis aux mêmes restrictions.

Nous recommandons également que le SCRS tienne un registre de tous les échanges avec d'autres organismes, dans le contexte de lettres d'entente officielles ou autrement. Sans registre, la responsabilité de ces échanges officiels peut se limiter à l'enquêteur particulier qui y participe.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Une fois notre recherche complétée, le SCRS nous a avisés que le Directeur, en juillet 1989, avait commandé le développement et la mise en marche d'un processus pour retracer les échanges de renseignement.



plus, certaines des ententes du Service avec des provinces excluent spécifiquement les renseignements médicaux.

Cependant, le SCRS a effectivement accès à certains autres dossiers tenus par les autorités de la santé. Le Service utilise des données sur les naissances, les décès et les mariages pour déterminer l'identité de personnes soumises au filtrage de sécurité et aux enquêtes lorsque l'on soupçonne des menaces à la sécurité nationale. Il obtient aussi parfois des données à partir des dossiers d'assurance-maladie, tels des noms, des adresses et des employeurs, là encore afin de confirmer une identité.

**Autres renseignements personnels :** Notre vérification a fait ressortir quelques cas où le SCRS avait reçu des renseignements personnels de nature délicate d'emploi et un registre ple, le Service a reçu des données biographiques, les antécédents d'emploi et un registre des prestations d'assurance-chômage d'une personne. Malgré la nature délicate de tels renseignements, nous estimons que le Service était justifié de dresser un profil complet de cette personne, un ancien employé fédéral aigri qui avait menacé de fournir de l'information à un autre pays connu pour ses activités d'espionnage au Canada, étant allé jusqu'à chercher à entrer en contact avec des représentants de ce pays.

Toutefois, de façon générale, le Service présente un nombre restreint de demandes visant des renseignements personnels de nature délicate.

**Le mandat :** Nous avons relevé certaines demandes du SCRS, en particulier à la police, qui nous semblaient présenter une justification tenue par rapport à la *Loi*. Ces préoccupations relèvent peut-être plus de la forme que du fond, car nous ne croyons pas qu'il y ait eu de tort réel. Mais nous croyons qu'il est important de rappeler ici que le mandat du Service n'est pas sans restrictions.

Dans un cas, le Service avait demandé des renseignements sur le propriétaire d'une boutique qui avait accepté de vendre une publication associée à un groupe cible. La section du renseignement du corps policier local a déclaré au Service que l'établissement en question avait des liens avec des éléments criminels. La publication est de toute évidence publique et légale. Selon nous, cette demande s'approchait dangereusement d'une infraction à la protection offerte par l'article 2 de la loi, aux «activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord».

**Surplus d'information :** Nous avons aussi découvert que le Service reçoit souvent des renseignements qu'il n'avait pas demandés. Par exemple, en réponse à une demande de données figurant à des dossiers d'assurance-maladie, les autorités provinciales ont rapporté au SCRS que la personne en question était en prison à une date donnée. Le Service ne peut pas empêcher les gens de lui fournir des renseignements inutiles, mais nous croyons qu'il devrait se donner officiellement comme règle de ne pas conserver dans ses dossiers de tels renseignements.

Cependant, les renseignements présentés volontairement peuvent également s'avérer utiles. Une province a rapporté certaines demandes de renseignements qui ont mené le SCRS à soupçonner un pays étranger que l'on sait espionner au Canada de rassembler des données pour mettre au point des couvertures à l'intention «d'illégaux», des agents se faisant passer pour des Canadiens. Ce genre de renseignements relève clairement du mandat du Service.

Nous avons également pris connaissance d'un cas où une force policière (pas la GRC) avait traité directement avec un organisme étranger. Les policiers avaient appris la possibilité d'une menace terroriste contre le pays étranger concerné et le SCRS n'a eu vent de la menace que par l'intermédiaire d'un organisme homologue du renseignement dans l'autre pays.

**Renseignements reçus:** Lors de nos visites de missions d'agents de liaison de sécurité à l'étranger, nous avons découvert que la plupart des échanges d'information se faisaient d'organismes étrangers vers le SCRS, plutôt que dans l'autre sens. Cette situation confirme que le Canada se fie au bon vouloir d'autres pays pour son renseignement de sécurité étranger.

**Recommandations relativement aux échanges étrangers:** Nous croyons que le Service doit élaborer un ensemble complet de politique et de procédures régissant les échanges.

Dans le cadre de ce processus, il lui faudrait mettre au point quelque chose de voisin du principe américain de l'information «compromettant les intérêts de la personne», afin d'offrir aux Canadiens certaines garanties que des renseignements à leur sujet, même détendus de façon légitime par le SCRS, ne tombent pas entre les mauvaises mains. Si les données pertinentes étaient étiquetées en ce sens, on pourrait les retirer des rapports transmis à l'étranger, en particulier vers des pays connus pour leur non-respect des droits de la personne.

En plus, il y a un besoin de nouvelles procédures pour coder les documents relativement aux échanges faites par les agents de liaison de sécurité afin que l'on puisse les retrouver dans les dossiers du Quartier général.

## Echanges au pays

Le SCRS a signé des lettres d'entente avec la plupart des provinces et des grands corps policiers, de même qu'avec des ministères et organismes fédéraux. Une bonne partie des renseignements que le Service demande à des ministères et organismes fédéraux ou provinciaux s'applique au filtrage de sécurité. L'échange s'effectue dans les deux sens avec les corps policiers dans le cas des infractions en matière de sécurité.

Les préoccupations du public dans ce domaine se sont concentrées sur l'accès par le Service à des renseignements personnels de nature délicate, les dossiers de santé et de bien-être par exemple.

Comme dans notre étude des échanges internationaux, les registres tenus par les bureaux régionaux du SCRS nous ont causé certaines difficultés. Les pratiques varient selon la région. Ainsi, certaines régions ne portent aux registres que les échanges écrits, alors que d'autres enregistrent tout contact avec d'autres organismes. Cependant, nous avons pu effectuer un échantillonnage adéquat des échanges dans toutes les régions.

**Dossiers médicaux:** Nos discussions avec des gestionnaires du SCRS ont fait ressortir une conscience très claire des dangers dans l'utilisation de renseignements médicaux avec l'avis que ce genre d'information ne répond habituellement à aucun objectif opérationnel valable. Dans certaines provinces, la loi restreint l'accès aux renseignements médicaux et de

comprend ses obligations internationales de contrecarer le terrorisme partout. Mais ceci empêcherait la divulgation d'information peu importante dans un contexte canadien mais pourrait être considérée comme dommageable ailleurs, par exemple, information concernant une personne qui a participé à un mouvement pacifiste dans un autre pays.

Le SCRS a une politique interdisant de fournir des renseignements qu'un gouvernement ou un organisme étranger peut utiliser pour la répression intérieure. Le Service n'exerce cependant aucun contrôle réel sur l'utilisation des renseignements qu'il transmet.

**Entrée aux États-Unis:** Ces dernières années, la question de la transmission de renseignements sur des Canadiens à un organisme étranger a été mise en évidence dans le cas de l'entrée aux États-Unis. Pendant plusieurs années, le Service de sécurité de la GRC a transmis des renseignements sur des Canadiens à l'Immigration and Naturalization Service (INS) américain, qui s'en servait pour interdire l'entrée à certaines personnes. Il ne fait aucun doute qu'une partie importante des renseignements ainsi transmis ne pourrait plus être recueillie dans le cadre des restrictions imposées par la *Loi sur le SCRS* en 1984.

En 1980, la GRC résiliait son entente de partage d'information avec l'INS et demandait à cet organisme d'éliminer de ses dossiers les renseignements reçus auparavant. Nous avons appris que l'INS a entrepris ce travail sans le mener à terme. L'un des motifs provenait d'une disposition du McCarran-Walter Act américain, permettant de refuser l'entrée aux frontières à des personnes ayant exprimé des vues contraires à la politique gouvernementale américaine. L'INS a semble éprouver un besoin irrépressible de connaître l'identité de gens dans cette catégorie.

Le SCRS n'a pas de contact direct avec l'INS et lorsqu'un organisme américain ayant accès à de l'information canadienne a demandé au SCRS l'autorisation de transmettre des données périmées à l'INS, le SCRS a de bon droit refusé cette autorisation.

En janvier 1990, le Congrès américain abrogeait cette disposition du McCarran-Walter Act. Le SCRS pourrait prendre avantage de cette disposition de presser à nouveau l'INS de nettoyer ses dossiers contenant des renseignements canadiens périmés.

**Coopération avec la police:** Les forces policières canadiennes participent également à des opérations internationales touchant des infractions en matière de sécurité et leur chemin croise parfois celui du SCRS. Ces occasions provoquent une partie des tensions entre le Service et la police, tensions inhérentes au système. Avec son mandat d'amener les criminels en justice, la police a un motif de traiter toute forme d'information comme un élément de preuve susceptible d'être produit devant un tribunal. Le SCRS détient un mandat différent, celui de recueillir des renseignements pour conseiller le gouvernement, et il éprouve de toute évidence des réticences à partager des renseignements qui pourraient «brûler» une source.

Au cours de notre examen, un haut fonctionnaire d'un pays étranger a porté un problème à notre attention. Il se préoccupait du manque de collaboration entre le SCRS et la GRC qui, du point de vue de l'étranger, créait des complications dans une enquête internationale d'antiterrorisme. L'opération devait se solder par un succès et aboutir à l'arrestation des terroristes. Le tort possible peut se mesurer par l'insécurité ressentie d'un pays ami important sur l'aptitude à coopérer de la GRC et du SCRS.



Nous avons également découvert que la Direction de la liaison externe a joué un rôle important. Notre examen des dossiers a révélé qu'elle avait parfois empêché, ou en tout cas forcé à réévaluer, la transmission de renseignements à des organismes étrangers, parce que ces données allaient au-delà des restrictions prévues par les ententes ou qu'il s'agissait de données très délicates. Cette Direction est également intervenue à certaines occasions, lorsque des directions opérationnelles cherchaient à négocier des ententes qui seraient allées à l'encontre de la politique extérieure du Canada.

Cependant, la Direction de la Liaison externe a maintenant disparu. Certains détails restent à définir, mais il est clair que ce sont les directions opérationnelles qui contrôleront entièrement la liaison au jour le jour avec l'étranger.

Cette partie de notre étude nous a laissé deux préoccupations, soit l'absence de politique et procédures d'ensemble pour assurer qu'il n'y ait que des échanges appropriés et deuxièmement, la disparition d'un examen indépendant fourni à l'interieur du Service par la Direction de la liaison externe.

**Information sur des Canadiens:** Nous n'avons pas été en mesure d'effectuer un échantillonnage adéquat de l'information transmise par le SCRS à ses partenaires étrangers. Les missions des agents de liaison de sécurité à l'étranger gardent un registre des échanges et il est possible d'examiner les dossiers sur place. Cependant, les communications qui passent par l'entremise de ces agents semblent être classées par sujet au quartier général du SCRS. Par conséquent, les numéros de registre des agents de liaison de sécurité à l'étranger ne sont d'aucune utilité pour retracer les registres au quartier général et nous n'avons pas été en mesure de retrouver de nombreux documents que nous désirions examiner. Nous continuerons l'échantillonnage en 1990-91, afin d'établir une base adéquate d'examen.

Dans ceux que nous avons pu dénicher, nous n'avons trouvé aucun cas de transmission illégale d'information à des organismes étrangers. En fait, nous avons relevé des cas où le SCRS a refusé de façon parfaitement justifiée de répondre à des demandes d'organismes étrangers. Citons par exemple une demande de renseignement sur un organisme d'aide non-gouvernementale.

Toutefois, sans pouvoir donner de détails pour des motifs de sécurité nationale, nous avons également relevé certains cas importants et nous n'avons pas encore examiné suffisamment de dossiers pour être en mesure de juger avec assurance que les échanges avec d'autres pays se déroulent généralement de façon appropriée.

Une directive ministérielle précise que de l'information sur des Canadiens peut être transmise aux partenaires étrangers du Service seulement lorsqu'elle touche des activités «préjudiciables aux intérêts du Canada». Cette protection pourrait s'avérer insuffisante. Avant de transmettre de l'information, les organismes américains envisagent la possibilité que cette information pourrait «compromettre l'intérêt de la personne» et considèrent aussi l'intérêt national.

Le SCRS devrait peut-être exiger un équilibre entre l'intérêt de la personne et l'intérêt national avant de transmettre des renseignements. Ceci ne devrait pas empêcher le Service, pas plus que les organismes américains, de divulguer des renseignements, par exemple, concernant un complot au sujet de bombes, parce que l'intérêt national du Canada



## Ententes avec l'étranger

Le SCRS a conclu plus de 100 ententes avec l'étranger et il a des agents de liaison de sécurité dans quelques pays. Ces ententes permettent des échanges dans un ou plusieurs domaines, soit l'évaluation de sécurité, l'examen des demandes de visa et d'immigration, et le renseignement de sécurité.

Certaines ententes ont été conclues avec des pays et des organismes au bilan peu reluisant sur le plan des droits de la personne. Il s'agit évidemment d'une situation malheureuse mais, nous le reconnaissons, à peu près inévitable. Ainsi, il est évident que le SCRS ne peut pas mettre fin à une enquête sur une personne soupçonnée de terrorisme parce qu'elle franchit la frontière d'un tel pays. Il lui faut également obtenir des renseignements de ces pays pour l'examen des demandes de visa et d'immigration.

**Contrôle:** En partie parce que le SCRS ne peut se permettre d'être toujours sélectif dans le choix des pays et des organismes avec lesquels il conclut des ententes, nous nous attendions à trouver de strictes mesures de contrôle des renseignements transmis à ces partenaires étrangers. Ce n'était pas le cas.

Aux directions de l'Antiterrorisme (AT) et du Contre-espionnage (CE), où s'effectuent la plupart des échanges, il existe peu de mesures explicites de contrôle. Ces directions se fient presque entièrement à l'expérience et au bon sens des gestionnaires, aux dossiers sur les cas et à la tradition orale pour communiquer ce qu'il faut et ne faut pas faire. La gestion intermédiaire est souvent le niveau où se décide ce qui est transmis à l'étranger.

Une directive ministérielle exige que le Service prenne des «précautions» à l'égard de la transmission à d'autres pays de renseignements sur des Canadiens. Le dossier ne nous donne pas les moyens de surveiller si le Service avait tenu compte de la nationalité; dans les registres d'échange d'information que nous avons examinés, la nationalité n'était pas mentionnée.

Il serait utile si les registres étaient chiffrés afin que l'on puisse déterminer à première vue si l'individu était canadien ou non. On serait rassuré que la nationalité avait été considérée avant la diffusion de l'information.

Dans certains dossiers, nous avons trouvé des avertissements à l'effet qu'il faudrait déterminer avec prudence l'information qu'une direction peut transmettre à des destinations précises. Cependant, ces avertissements sont habituellement perdus dans d'épais dossiers et ils peuvent facilement échapper à l'attention. Le SCRS n'a pas inclus dans son Manuel des opérations des avertissements généraux sur des organismes et des pays à l'égard desquels on devrait exercer une prudence particulière pour protéger les droits de la personne.

Nous ne voulons pas suggérer ici que le SCRS ne se préoccupe pas des risques d'échanges avec des pays au bilan douteux sur le plan des droits de la personne. Les ententes avec de tels pays se limitent habituellement à de simples vérifications pour l'examen des demandes de visa et d'immigration et dans la plupart des cas, le nombre des échanges est restreint. Le SCRS a d'ailleurs cessé de coopérer avec un pays pour des questions de droits de la per-

sonne.

## 5. Échanges d'information

Afin de s'acquitter de son mandat, le SCRS doit participer à un échange constant d'information avec d'autres organismes, au pays comme à l'étranger. Ainsi, le SCRS doit avoir accès aux registres d'état civil pour vérifier l'exactitude des renseignements fournis par des personnes qui désirent une habilitation de sécurité. L'information circule aussi dans l'autre sens, vers la police et d'autres organismes lorsque, par exemple, une enquête du SCRS permet de découvrir des preuves d'activités criminelles.

La *Loi sur le SCRS* définit le cadre légal pour de tels échanges. Le paragraphe 17(1) permet au Service de conclure des ententes «ou de coopérer d'autres façons» avec des ministères et services policiers fédéraux et provinciaux, avec des gouvernements étrangers et leurs organismes et avec des organismes internationaux. Les paragraphes 13(1) et (2) permettent des ententes en vertu desquelles le Service pourrait fournir des évaluations de sécurité aux provinces et à leurs organismes, aux forces policières canadiennes, à des gouvernements étrangers et leur organismes ou à des organismes internationaux.

Le sous-alinéa 38a)(iii) nous donne un double mandat en ce domaine, «soit d'examiner les ententes conclues par le Service aux termes des paragraphes 13(2) et (3) et 17(1)» et de «surveiller les informations ou renseignements qui sont transmis en vertu de celles-ci».

### Notre étude

Nous avons effectué une surveillance régulière des ententes. Nous avons commencé par une lecture complète de toutes les ententes en vigueur (voir notre Rapport annuel de 1987-1988). Nos remarques sur la situation actuelle de ces ententes se trouvent au chapitre 3 de ce rapport (voir page 11).

Par contre, il y a une telle quantité d'échanges que l'échantillonnage représente la seule façon pratique de suivre la transmission de renseignements et d'information. Nous avons procédé ainsi en 1989-1990. Bien entendu, nous nous sommes spécialement préoccupés du traitement de renseignements personnels de nature délicate sur des Canadiens.<sup>1</sup> Nous voulions déterminer si le SCRS prenait des mesures afin de s'assurer que les intérêts des Canadiens étaient protégés lorsqu'il transmet de l'information à des organismes étrangers. Nous voulions également savoir si le SCRS agissait selon sa politique et la loi lorsqu'il recueillait de sources intérieures ou étrangères des renseignements sur des Canadiens.

Nous présentons nos principales constatations et conclusions dans le présent chapitre, sous réserve des impératifs de la sécurité nationale. Nous traitons séparément les échanges intérieurs et ceux avec l'étranger parce que nous les avons examinés de façon distincte et que les différences dans la documentation rassemblée ont donné des orientations différentes aux deux études.

<sup>1</sup> Par «Canadiens» nous entendons les citoyens canadiens et les immigrants reçus.



Le SCRS a expliqué son raisonnement jusqu'à un certain point concernant son association des deux événements. Un rapport d'une entrevue avec M. Bartel, présenté au quartier général le 25 janvier 1989, a fait partie des données dans l'enquête sur l'«extrémisme». Nous acceptons ce raisonnement seulement dans la mesure où le rapport a été fait selon l'autorisation de procéder dans le cadre de l'enquête plus large.

Malgré ce raisonnement, un aide-mémoire interne en date du 27 avril 1989 indique clairement que l'entrevue n'avait pas été effectuée dans le cadre de l'enquête sur l'«extrémisme», mais qu'il s'agissait en fait d'un événement vraiment distinct. Le SCRS aurait dû percevoir cette source possible de confusion.

**Divulgateion:** La diffusion de l'information soulève une autre question. L'une des caractéristiques les plus étonnantes de toute cette histoire est le degré d'ouverture du SCRS. Habituellement, le Service ne révèle rien sur ses enquêtes, en tout cas certainement pas avant qu'elles ne soient connues publiquement d'autres sources. Pourtant, l'enquête sur l'«extrémisme» a été révélée publiquement pour la première fois par le directeur général des Communications, lorsque M. Robinson l'a interrogé sur l'entrevue avec M. Bartel, une question différente.

Dans notre rapport, nous nous demandons si cette manière de procéder se conforme aux dispositions de l'article 19 de la *Loi sur le SCRS*, soit que «les informations qu'acquiert le Service dans l'exercice des fonctions qui lui sont confiées en vertu de la présente loi ne peuvent être communiquées qu'en conformité avec le présent article».

Le SCRS affirme avoir la prérogative de confirmer, nier ou garder le silence sur une question, selon ce que le Service juge d'intérêt public. En réponse à notre préoccupation, le Service a déclaré que ses commentaires ont eu l'effet d'éclaircir la situation de cette activité. Le Service souligne également que les résultats de l'enquête n'ont pas été divulgués. Nous avons toujours la même opinion que dans notre rapport, soit que le Service ne devrait pas confirmer ou nier l'existence d'une enquête quelconque car le «fait même que quelqu'un fait l'objet ou a fait l'objet d'une enquête du SCRS peut entraîner une suggestion de culpabilité».

## Rapports futurs

L'expérience que nous avons acquise dans le cadre de cette enquête nous a porté à prendre de nouvelles dispositions à l'égard des rapports spéciaux que nous présentons au Solliciteur général en vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*.

Chaque fois que nous aurons de bonnes raisons de croire que le Solliciteur général voudra rendre publics des exemplaires tronqués d'un rapport présenté en vertu de l'article 54, nous rédigerons deux versions de ce rapport. D'abord, il y aura la version habituelle portant la cote SECRET ou TRÈS SECRET et destinée aux personnes autorisées seulement. Ensuite, nous rédigerons nous-mêmes une deuxième version dont les renseignements délicats seront supprimés afin qu'elle puisse être rendue publique si le Solliciteur général en décide ainsi.



décision du Service de faire enquête sur le potentiel général de violence chez les peuples autochtones.

Il est apparemment que l'entrevue a eu lieu en tenant compte de cette menace précise, celle d'une influence étrangère dans la collectivité Innu, pouvant mener à la violence politique.

Toutefois, ce contexte sort l'entrevue de la catégorie de la «liaison» ou des «relations avec des gens qui ne sont pas eux-mêmes des cibles d'enquête ni des sources d'information au sujet de cibles», laissées à la discrétion des agents de renseignement. L'entrevue était dans la catégorie des enquêtes sur une menace spécifique, ce qui exige selon nous une autorisation.

**Aucune infraction importante:** En conclusion, nous sommes d'avis que l'agent du SCRS a contrevenu à la politique du SCRS en tenant une entrevue relative à une cible identifiable, sans l'autorisation nécessaire.<sup>9</sup>

Cependant, nous n'estimons pas qu'il s'agit d'une infraction importante à la procédure. Nous sommes convaincus que l'entrevue a été tenue de bonne foi, cherchant à connaître directement une situation dont le Service avait entendu parler, et qu'il n'y avait pas d'intention de contourner la procédure. Nous avons également déterminé que l'entrevue n'était sous aucune forme intrusive. Avant l'entrevue, M. Bartel a été informé de l'identité de la personne à qui il parlerait et il n'y a pas eu d'enquêtes.

## Diffusion de l'information

Plus tôt dans le présent chapitre, nous avons relevé une préoccupation sur la façon dont le SCRS diffusait de l'information sur de telles questions: les déclarations du Service laissent régulièrement l'impression erronée que l'entrevue avec M. Bartel faisait partie de l'enquête sur l'«extrémisme autochtone».

Cette méprise est remarquablement constante. M. Robinson indique que c'est l'impression que lui a communiqué le directeur général des Communications lors de leur conversation du 3 mai 1989.<sup>10</sup> C'est ce qu'a rapporté le *Globe and Mail* après son entrevue avec le sous-directeur des Communications internes.<sup>11</sup> C'est également ce que le directeur lui-même nous a clairement déclaré lors de la séance d'information du 9 juin 1989.

Notre préoccupation à l'endroit de cette confusion n'est pas une peccadille. Ce n'est que lorsque l'on comprend le caractère complètement distinct des deux événements qu'il est possible de juger s'il existait une autorisation adéquate, selon la politique du SCRS, de l'entrevue avec M. Bartel.

<sup>9</sup> Nous avons appris que le SCRS ne considère pas qu'il y ait eu une forme quelconque d'infraction à la politique ou à la procédure.

<sup>10</sup> En toute justice, il faut mentionner que le directeur général de communications déclare qu'il croit avoir clairement fait la distinction entre les deux événements dans sa conversation avec M. Robinson.

<sup>11</sup> «CSIS probed Labrador Innu and other native groups», *The Globe and Mail*, le 1<sup>er</sup> juin 1989.

n'était pas à Goose Bay pour faire enquête sur une personne quelconque, mais pour présenter une séance d'information sur des programmes du SCRS à des agents gouvernementaux. Cependant, il a profité de l'occasion pour s'entretenir avec M. Bartel, qu'il a plus tard décrit comme le leader de la collectivité religieuse auquel les Innus font confiance.

Lorsque cette entrevue a été connue publiquement, les déclarations du SCRS ont par la suite laissé l'impression qu'elle avait été tenue dans le contexte de l'enquête sur l'«extrémisme». Nous reviendrons plus loin dans le présent chapitre sur la diffusion de renseignements par le SCRS. Pour le moment, le point important se trouve dans le fait que le déroulement chronologique des événements indique clairement que l'entrevue avec M. Bartel ne faisait pas partie de l'enquête sur l'«extrémisme» : l'entrevue a eu lieu le 12 décembre 1988, alors que l'enquête sur l'«extrémisme» n'a pas été autorisée avant le 14 décembre.

**Contacts communautaires :** Une deuxième question se pose alors : l'agent du SCRS avait-il besoin d'une autorisation explicite pour interviewer M. Bartel?

L'agent et le Service décrivent tous les deux l'entrevue comme un cas de collecte de renseignements de source ouverte d'une nature générale, n'exigeant pas une décision officielle de ciblage à aucun niveau. Ils disent que l'entrevue n'était pas un début d'enquête mais simplement une liaison avec M. Bartel, entre autres, afin de déterminer s'il existait des influences ou des intérêts étrangers qui essaieraient de manipuler ou d'exploiter les protestations des Innus qui pourraient mener à des actes de violence grave. Ils n'étaient pas intéressés aux manifestations des Innus en soi.

Nous acceptons le principe général de cette distinction. Nous croyons aussi que les agents du renseignement devraient avoir une liberté considérable dans la création et le maintien de contacts avec la collectivité. Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous applaudissons de nouvelles instructions permettant aux enquêteurs d'entretenir des relations avec des gens qui ne sont pas eux-mêmes des cibles d'enquête ni des sources d'information au sujet de cibles, prêtant l'oreille afin d'obtenir des indices sur des faits nouveaux importants.<sup>8</sup> Nous partageons également l'avis du Service, se fondant sur les débats ayant mené à l'adoption de la *Loi sur le SCRS* en 1984, à l'effet que le Parlement avait l'intention de laisser le Service recueillir librement des renseignements auprès de sources ouvertes.

Cependant, nous terminions nos remarques dans le rapport de l'an dernier en nous disant «satisfaits des lignes directrices précisées (sur les relations avec les communautés ethniques) ... car les opérations du SCRS peuvent avoir un effet néfaste sur les activités politiques légitimes des groupes ethniques».

La procédure du SCRS stipule clairement qu'avant de pouvoir interviewer une personne à propos d'une éventuelle menace envers la sécurité du Canada, il faut une autorisation spéciale, citant la nature de cette menace.

L'intérêt que pourrait bien manifester un service hostile du renseignement envers une tentative de manipulation des protestations des Innus pouvait représenter un argument raisonnable en faveur d'une enquête. Nous avons déjà indiqué que nous ne contestons pas la

À l'occasion d'une visite à Goose Bay en décembre 1988, un agent du SCRS a discuté des manifestations des Innus avec des représentants de la Défense et de la GRC. L'agent

Le peuple Innu du Labrador représente l'une des collectivités autochtones qui a connu un certain succès en 1988 et par la suite avec des tactiques de confrontation pour attirer l'attention et la sympathie du public sur ses protestations. Selon un article de journal, à l'automne de 1988, des membres de la collectivité Innu ont envahi un terrain d'aviation protégé sept fois en trois semaines pour forcer quatre puissances occidentales à suspendre pendant un mois leurs exercices de bombardement dans le Nord.<sup>7</sup>

### Le cas spécial des Innus

À cause des préoccupations soulevées par ce cas, nous examinons actuellement le processus d'approbation de toutes les autres enquêtes en cours.

Nous reconnaissons que le SCRS était sensible au caractère délicat de cette enquête et qu'il a agi en conséquence. Toutefois, selon nous, il aurait eu intérêt à présenter le dossier (CARC). On aurait ainsi garanti une participation directe du directeur, qui préside le pour décision de la part de son Comité d'approbation et de réévaluation des cibles pour reconnaissance que le SCRS était sensible au caractère délicat de cette enquête et qu'il a agi en conséquence. Toutefois, selon nous, il aurait eu intérêt à présenter le dossier

En témoignage supplémentaire du caractère délicat accordé à cette enquête, le SCRS mentionne des instructions données aux bureaux régionaux d'informer le quartier général de l'issue de chacune des trois étapes de l'enquête.

Le SCRS affirme que les étapes menant à la décision de ciblage démontrent un degré approprié de sensibilité. Il s'est tenu à l'avance des consultations internes habituellement poussées, touchant à la fois le directeur général de la Direction de l'antiterrorisme et le sous-directeur Exigences, entre autres. On a rédigé une note informant le directeur de l'intention d'autoriser l'enquête.

Le ciblage était fondamentalement ouvert, vis-à-vis la collectivité autochtone. Malgré le fait qu'aucun particulier n'ait fait l'objet d'une enquête personnelle, il reste que le ciblage était fondamentalement ouvert, vis-à-vis la collectivité autochtone. La documentation à l'appui d'une décision de ciblage désigne habituellement de façon très spécifique les personnes et les organismes visés par l'enquête. Dans ce cas, on ne désignait aucun particulier et aucun organisme, avec en conséquence la possibilité que l'enquête puisse porter sur à peu près n'importe quel membre d'une collectivité autochtone ou per- sonne proche. Il y a quelquefois de bonnes raisons, au début d'une enquête, pour cibler lar- gement. Cependant, dans un tel cas, la décision aurait dû être prise à un niveau plus élevé.

En premier lieu, il y a la longue histoire des relations à tout le moins tendues entre les peu- ples autochtones et le reste de la société, qui rend probable qu'une enquête par le rensei- gnement de sécurité serait mal accueillie.



d'enquête, sans utilisation d'un pouvoir quelconque d'intrusion. La façon dont l'autorisation était rédigée excluait l'intrusion dans la vie privée d'un particulier quelconque. Dans la conduite de l'enquête, les agents de renseignement n'ont même pas utilisé l'ensemble des pouvoirs limités qui leur avaient été accordés et aucun civil de la collectivité autochtone ou proche de cette collectivité n'a fait l'objet d'une enquête personnelle.

En fait, l'utilisation de l'expression «enquête» pour décrire cette initiative, bien que strictement exacte, pourrait être trompeuse si elle suggère des activités du genre écoute électronique ou filature. Le SCRS a plutôt effectué une activité de recherche ou de collecte de données, s'appuyant principalement sur des sources ouvertes comme des reportages de journaux et des entrevues avec des personnes connaissant bien le milieu. L'échéance était relativement brève et l'autorisation prévoyait spécifiquement que l'enquête prendrait fin dès que l'on pourrait tirer une conclusion ferme. Dans un très court délai, les analystes ont conclu qu'ils détenaient suffisamment de données pour conseiller le gouvernement sur l'éventualité d'une menace de violence et l'enquête a pris fin avant l'expiration de la période autorisée.

**Rôle du SCRS:** Nous sommes d'avis que le SCRS détenait le pouvoir légal de procéder à cette enquête. Il s'agit précisément du genre d'activités pour lesquelles le SCRS a été créé, soit rassembler des faits sur des situations qui présentent la possibilité de devenir éventuellement explosives, en tirer des conclusions et finalement en aviser le gouvernement. Personne ne peut raisonnablement nier que les peuples autochtones du Canada ont des motifs légitimes de plainte. On peut sans exagérer imaginer qu'au moins quelques têtes enflammées pourraient devenir tellement frustrées par la lenteur du processus qu'elles auraient recours à la violence grave. En fait, en 1988, plus d'un leader autochtone avait lancé des avertissements à cet effet. N'importe quel lecteur attentif des journaux avait également pu relever à cette époque des indices de tentatives d'exploitation de motifs politiques pour cacher des activités criminelles violentes.

Dans cette situation, le SCRS aurait failli à son devoir s'il n'avait *pas* mené d'enquête. De plus, nous estimons que l'enquête a été menée à un niveau raisonnable. Personne n'a fouillé dans la vie privée de particuliers. C'est dans cette enquête que nous n'avons trouvé aucune preuve d'inconduite de la part d'employés du Service.

**Méthode de ciblage:** Toutefois, compte tenu du caractère délicat de la question et de la portée de l'enquête, nous émettons des réserves sérieuses sur la façon dont la décision de ciblage fut prise, d'enquêter l'«extrémisme autochtone». Comme nous l'avons mentionné en passant, un fonctionnaire supérieur a autorisé cette enquête de son propre chef. Ceci était selon les règlements. La procédure du SCRS lui accordait le pouvoir de commander une enquête à ce niveau. En fait, il aurait pu demander une enquête encore plus poussée.

Mais il faut tenir compte de deux autres facteurs pour déterminer le niveau approprié con-

venant à cette décision de ciblage.



Après une séance d'information avec le directeur du SCRS le 9 juin, nous avons étudié tous les dossiers pertinents de 1986 jusqu'en juin 1989, ainsi que tous les messages, télex, rapports et autres documents touchant à la fois l'enquête sur l'«extrémisme autochtone» et l'entrevue avec M. Bartel. Nous avons ensuite interviewé des fonctionnaires au quartier général du SCRS.

Nous avons étudié les motifs de la tenue d'une enquête sur l'«extrémisme autochtone» et l'autorisation de l'entrevue avec M. Bartel, le degré d'intrusion autorisé pour l'enquête sur l'«extrémisme autochtone», la façon dont l'enquête a effectivement été menée, la nature de l'entrevue avec M. Bartel et la communication de renseignements au public et aux parlementaires. Après avoir déterminé à une étape préliminaire le caractère distinct de l'enquête sur l'«extrémisme autochtone» et de l'entrevue avec M. Bartel, nous avons examiné séparément ces deux événements.

Le 29 novembre 1989, nous présentions au Solliciteur général notre *Rapport secret relatif-venement à l'entrevue avec les Innus et l'enquête sur l'«extrémisme autochtone»*, en vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, recommandant qu'il soit rendu public. Le 5 février 1990, le Solliciteur général communiquait une version du rapport fortement censurée pour des motifs de sécurité nationale et de protection de la vie privée, accompagnée d'un communiqué de presse.<sup>5</sup>

Dans le présent chapitre, nous exposons nos constatations dans la mesure permise par la sécurité nationale, avec plus de détails que dans la version rendue publique par le Solliciteur général. On constatera qu'un énoncé du communiqué de presse du Solliciteur général, ne reflète pas nos conclusions. Dans notre rapport, cet énoncé ne s'appliquait qu'à l'une des activités examinées. Nous avons découvert en effet qu'il y avait eu infraction aux règlements, tel que mentionné au chapitre suivant.

### «Extrémisme autochtone»

L'enquête du SCRS sur l'«extrémisme autochtone» était autorisée le 14 décembre 1988, afin de déterminer deux points:

- s'il existait ou non une menace de «violence grave» au sens de l'alinéa 2c) de la *Loi sur le SCRS*,<sup>6</sup> et
- si, dans l'éventualité d'une telle menace, une enquête comportant un plus grand degré d'intrusion se justifiait.

**Nature de l'enquête:** Le mandat de l'enquête était très général, sans désigner comme cibles des particuliers ou groupes organisés spécifiques. On autorisait un niveau très faible

<sup>5</sup> On peut se procurer des exemplaires de la version censurée auprès du ministère du Solliciteur général.

<sup>6</sup> L'alinéa 2c) définit comme menaces envers la sécurité du Canada «les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger».

## 4. Le SCRS et les Canadiens autochtones

Les peuples autochtones figurent sans l'ombre d'un doute parmi les groupes les plus désavantagés de notre société. La Commission canadienne des droits de la personne décrit leur situation comme une «tragédie nationale». Ainsi, elle souligne que les autochtones n'occupent que 0,73 pour cent des emplois en 1988, malgré le fait qu'ils représentent 2,1 pour cent de la population active disponible.<sup>1</sup>

Comme les autres Canadiens et Canadiennes, les peuples autochtones ont parfois recours à des tactiques de confrontation dans l'expression de leurs griefs.<sup>2</sup> Le potentiel était déjà très clair en 1988, une année particulièrement active à cet égard. Dans une étude, on a dénombré dix blocus de routes et de ponts effectués dans cinq provinces par des groupes autochtones en 1988. Entre autres, le peuple Innu du Labrador s'est attiré une grande attention du public par ses sit-ins en protestation des vols militaires à basse altitude au-dessus de leurs territoires de chasse traditionnels. Des représentants de la Défense craignaient que les Innus n'aient été la cible d'organismes hostiles du renseignement.

Des leaders autochtones ont également fait plusieurs déclarations en 1988 où ils avertissaient du risque de violence. Ainsi, en mai, le chef national de l'Assemblée des premières nations, George Erasmus, lançait l'avertissement que son peuple s'impatenait devant la longueur interminable des pourparlers sur leurs problèmes. S'adressant à toute la nation, il déclarait:

«Nous sommes peut-être la dernière génération de leaders prête à s'asseoir avec de leaders ... nous ne pouvons pas vous promettre que vous aimerez le genre d'action politique violente que nous pouvons presque garantir de la part de la prochaine génération.»<sup>3</sup>

Toutes ces déclarations ont été dûment relevées par le SCRS, pour mener à deux événements distincts en décembre 1988. En premier lieu, un agent de renseignement interviewait Robert Bartel, un missionnaire laïc travaillant auprès des Innus. Deux jours plus tard, un cadre supérieur du SCRS autorisait une enquête nationale sur ce qu'il était convenu d'appeler l'«extrémisme autochtone».

### Notre examen

À la suite de questions soulevées par le député Svend Robinson lorsque nous sommes parus devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes le 30 mai 1989,<sup>4</sup> nous avons entrepris un examen des enquêtes du SCRS sur les questions autochtones.

<sup>1</sup> CCDP, *Rapport annuel 1989*, pages 15 et 18.

<sup>2</sup> À cause de ces événements, nous traiterons de cette question en 1990-91.

<sup>3</sup> Cité par la Presse canadienne, le 1<sup>er</sup> juin 1988.

<sup>4</sup> M. Robinson nous a également communiqué par écrit ce qu'il savait de la situation le 1<sup>er</sup> juin 1989. Au cours de notre étude, nous avons reçu des lettres de M. Erasmus et d'un membre de la collectivité mennonite (pas M. Bartel), exprimant tous les deux des préoccupations quant à l'enquête du SCRS.



En 1989-1990, nous avons examiné attentivement l'utilisation des mécanismes d'enquête dans une région en particulier. Nous nous sommes attardés sur tous les aspects des enquêtes comportant intrusion, y compris le recours aux pouvoirs accordés par mandat et à la surveillance, des enquêtes délicates autorisées par le Solliciteur général et les affidavits déposés sous serment à l'appui des demandes pour des mandats d'utilisation de pouvoirs comportant intrusion stipulés dans la loi.

**Ciblage:** En vertu de la politique du SCRS, il est interdit de procéder à une enquête à un niveau quelconque sans justification et autorisation écrites par la gestion. Nous avons découvert dans quelques cas que la décision de procéder à une enquête se fondait sur des renseignements très limités. Cependant, puisque la Loi sur le SCRS établit un très bas niveau concernant les enquêtes — notre examen des dossiers d'enquête nous a permis de conclure que toutes les enquêtes répondaient aux critères du mandat du SCRS.

**Autorisations ministérielles:** Certains types d'enquête, par exemple, celles sur des campus, exigent l'autorisation du Solliciteur général, qui est accordée cas par cas. Nous avons examiné toutes les enquêtes ainsi autorisées dans la région en 1988-1989.

Nous avons été satisfaits des données positives présentées par le SCRS dans toutes ses demandes au Solliciteur général et par le système de contrôle imposé à ces enquêtes. Dans un cas, l'enquête avait dérivé vers un territoire interdit, mais le Service a réagi en donnant de nouvelles instructions en vue d'empêcher ce problème de se reproduire. Le nombre total d'enquêtes autorisées par le Solliciteur général était peu élevé et, la plupart était à un niveau très faible.

**Mandats et enquêtes:** Nous avons porté à l'attention du SCRS deux préoccupations à l'égard d'affidavits à l'appui de demandes de mandat. Certains affidavits ressemblaient plus à une supplication qu'à un énoncé objectif des faits.

On devrait mentionner, cependant que dans l'ensemble, nous avons relevé des améliorations dans la qualité des affidavits par rapport aux années précédentes et que nous n'avons découvert aucun abus de l'utilisation par le Service des pouvoirs accordés par mandat.

De même, notre examen des demandes de surveillance et du déroulement de ces activités, notamment sur le plan de la protection de la vie privée de personnes venant en contact avec des cibles, n'a fait ressortir aucun motif de critique.

Cependant, la conduite d'une enquête soulevait suffisamment de doutes pour justifier un examen distinct. Nous ferons état de nos constatations dans le prochain rapport annuel.

**Produit:** Nous avons également examiné le produit, c'est-à-dire les renseignements effectivement obtenus par l'utilisation des pouvoirs que confèrent les mandats de la Cour fédérale. Pour des motifs de sécurité, nous ne pouvons pas discuter de nos conclusions en détail. En général nous étions satisfaits du traitement de ces renseignements, bien que nous ayons relevé un cas où il manquait des renseignements importants.



En 1989-1990, le centre d'information a créé un poste de coordinateur régional, qui est chargé de fournir du soutien et des services, y compris la formation, aux centres de référence (librairies) maintenant implantés dans toutes les régions.

Mais les statistiques fournies par le Centre d'information du SCRS indiquent au moins une augmentation d'utilisation accrue. Les demandes de renseignement avaient augmenté de 45 pourcent en 1989-90 par rapport à 1988-89. Ce n'est pas surprenant que la Direction de l'analyse et de la production était la source du plus grand nombre de demandes de référence. Les Directions du Contre-espionnage et de l'Antiterrorisme ont chacune pré-senté en 1989-90 environ la moitié du nombre de demandes de renseignement que la DAP.

Il n'existe pas de façon pratique d'évaluer l'utilisation de sources ouvertes, des publications comme les journaux et les livres, à titre de remplacement pour une enquête. Les enquêteurs et les analystes peuvent utiliser des renseignements ouverts obtenus par leur lecture privée et en plus, il serait donc quasiment impossible de déterminer si l'on utilise effectivement les renseignements ouverts recueillis par des analystes.

### Sources ouvertes

Finalement, nous recommandons que tous les contacts sur des campus, visés ou non par la directive ministérielle, soient portés aux registres de la même façon que les échanges d'information avec des organismes provinciaux, afin de nous faciliter leur surveillance.

Dans le cadre de la révision, nous recommandons plus spécialement de limiter autant que possible les rapports sur des événements publics, afin de ne pas décourager le libre échange des idées.

**Recommandations:** Nous recommandons de réviser la directive ministérielle afin de l'harmoniser avec la *Loi sur le SCRS* et de la rendre plus compréhensive. Tout le monde réalise que l'actuelle directive comporte des défauts, y compris le Service et le ministère du Solliciteur général. Il serait utile de consulter des représentants de la communauté universitaire lors de la révision du processus.

Une autre préoccupation provient d'autres examens que nous avons effectués sur des opérations du SCRS. Nous savons que le Service se rend parfois dans des universités dans le cadre du filtrage de sécurité et qu'il interviewe parfois des professeurs et d'autres personnes au cours d'enquêtes. Comme la directive ministérielle ne s'applique pas à ces activités, elles ne sont pas inscrites sous la rubrique des opérations sur des campus. Nous avons remarqué quelques cas du genre au cours d'autres activités de surveillance, mais il serait préférable que toutes les opérations de ce type soient classées sous cette rubrique, pour faciliter la surveillance de ce domaine très délicat.

Cependant, nous sommes un peu préoccupés par la portée de certains rapports. Ainsi, en vertu de l'alinéa 2b) de la *Loi sur le SCRS*, les activités « influencées par l'étranger » doivent être de « nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque » pour constituer une menace envers la sécurité du Canada, mais nous avons trouvé des rapports sur des activités ouvertes.

En 1989-1990, nous avons effectué un examen des opérations sur les campus. Nous par-tions du cadre politique, notamment la directive ministérielle exigeant que le SCRS obtienne l'autorisation du Solliciteur général, cas par cas, afin d'utiliser des sources humaines et des appareils d'écoute sur les campus, ainsi que les sections pertinentes du Manuel des opérations du Service. La base de la pratique courante en ce qui concerne l'engagement pris par le gouvernement en 1963 à l'effet

Qu'il n'existe aucune surveillance générale par la GRC sur les campus universi-taires. La GRC s'acquiesce de ses responsabilités en allant aux universités, tel que requis, pour obtenir de l'information sur les personnes cherchant un emploi dans la fonction publique ou lorsque tout porte à croire que des individus sont impli-qués dans l'espionnage ou activités subversives.

Nous avons ensuite étudié toutes les autorisations ministérielles accordées au cours des années civiles 1988 et 1989 pour examiner en profondeur deux cas choisis au hasard (un de chaque année, le premier relevant de l'antiterrorisme et l'autre du contre-espionnage). Finalement, nous avons examiné la mesure dans laquelle le SCRS peut mener des opéra-tions sur des campus autrement qu'avec une autorisation ministérielle.

**Le cadre politique:** Nous avons relevé des faiblesses dans la directive ministérielle. Ainsi, elle ne couvre pas toutes les activités d'enquête. Elle ne mentionne pas clairement la sur-veillance, par exemple. De plus, les expressions utilisées ne se retrouvent pas dans la *Loi sur le SCRS*, ce qui pourrait porter à confusion. Ainsi, alors que la *Loi* exige des « motifs raisonnables », la directive mentionne des « indices définis » à l'effet que les cibles proposées menacent la sécurité du Canada.

Nous avons également découvert des divergences importantes entre la directive ministé-rielle et le Manuel des opérations. Ainsi, alors que la directive exige que le Service demande l'autorisation ministérielle avant d'utiliser une source humaine sur le campus, le Manuel indique que l'autorisation du Solliciteur général *n'est pas requise* lorsque on ne s'attend pas à ce que les étudiants ou les employés de l'université soient présents à l'activité concernée.<sup>10</sup>

**Opérations:** Cela dit, dans la pratique, le SCRS a généralement une approche prudente. Par exemple, dans au moins un cas le Service s'est adressé au Solliciteur général d'alors avec des plans pour une opération de ce genre non protégée par une directive ministérielle.

Notre examen a donné lieu à certaines observations préliminaires: les opérations autorisées par le Solliciteur général ne sont pas nombreuses; elles se partagent à peu près également entre les programmes de contre-espionnage et d'antiterrorisme; elles ont lieu dans toutes les régions. Dans un cas comme dans l'autre, nous n'avons trouvé aucun signe que les opé-rations aient eu un effet quelconque à court terme sur les activités normales d'un campus.

<sup>10</sup> On est présentement à modifier le Manuel à ce sujet. Il faudra l'approbation du Solliciteur général pour l'utilisation de toutes les sources humaines sous la direction du Service, sans exception, pour les opérations sur les campus.

nations du bloc soviétique n'ont pas la technique nécessaire pour présenter une menace sérieuse.

Il faudra également débattre en profondeur, au gouvernement et à l'extérieur, la question de déterminer s'il relève du rôle du SCRS de fournir les renseignements nécessaires pour protéger la technologie de pointe commerciale en plus des secrets de sécurité nationale classiques, de protéger des gadgets supérieurs qui pourraient stimuler l'exportation canadienne autant que des lasers pouvant servir aux bombardiers. Il pourrait s'avérer difficile de faire couvrir les intérêts commerciaux et industriels par la définition des «menaces» envers la sécurité du Canada» de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*. De plus, il faudrait peut-être interpréter de façon excessivement libre la restriction du strict nécessaire imposée aux activités du SCRS par l'article 12.

Le débat est lancé. Dans une présentation au Comité spécial de la Chambre des communes chargée d'étudier la *Loi constituant le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* le 5 mai 1990, la Law Union of Ontario déclarait que selon elle, la prévention de l'espionnage industriel ne représentait pas une fonction appropriée pour un organisme national de sécurité.

**Contre-espionnage:** Sur le plan opérationnel, la protection des avoirs scientifiques et techniques relève du mandat de la Direction du contre-espionnage. Plusieurs de ses enquêtes en cours comportent des éléments scientifiques et techniques, coordonnés par une équipe spécialisée, ce qui n'est pas nouveau.

Ce qu'il y a de nouveau, c'est un engagement, même s'il n'avait pas été respecté à la fin de l'année fiscale visée par le présent rapport, à doter cette équipe d'un effectif complet, alors qu'elle était auparavant ralentie par des postes vacants. De plus, l'équipe des sciences et de la technologie du Contre-espionnage rencontre maintenant chaque mois les principaux intervenants dans le contrôle des exportations de la technologie de pointe. Il s'agit du ministère des Affaires extérieures, qui administre la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, Douanes Canada, qui contrôle les exportations, la GRC, qui collabore avec Douanes Canada pour enquêter sur des infractions soupçonnées, et le ministère de la Défense nationale, avec son intérêt manifeste à l'endroit de la technologie militaire.

## Opérations sur les campus

Les opérations de sécurité sur des campus universitaires soulèvent inévitablement des difficultés particulières. La liberté de pensée est une valeur sociale importante dans ce que la *Charte canadienne des droits et libertés* appelle notre société libre et démocratique. Les universités sont souvent un foyer particulièrement actif d'activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» protégées par l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.

Evidemment, la liberté de pensée peut également camoufler des activités qui menacent réellement la sécurité du Canada. Il y a un monde de différence entre un penseur et un agitateur. Des activités routinières de filtrage de sécurité peuvent également mener des agents de renseignement sur les campus, par exemple pour vérifier l'exactitude de supposés diplômes.



Dans un rapport spécial au Solliciteur général en 1989-1990, nous présentons plusieurs propositions en vue de mieux protéger les avoirs scientifiques et techniques du Canada. Nous recommandons que le SCRS demande un mandat, et des ressources supplémentaires au besoin, afin de relever la priorité accordée à la protection des avoirs scientifiques et techniques et de créer des mécanismes pour mieux coordonner des enquêtes en matière de sciences et technologie. Nous préconisons également que le gouvernement renforce l'analyse du renseignement, la recherche et l'élaboration de la politique en ce domaine.<sup>7</sup> En 1989-1990, on a pris des mesures sur chacune de ces questions.

La nouvelle directive sur les Exigences nationales joue un rôle important. L'une des cinq priorités déterminées est celle de la «sécurité économique», définie comme la protection des avoirs scientifiques et techniques. Le Solliciteur général d'alors révélait publiquement l'autonomie dernier que l'on avait demandé au SCRS:

... de fournir au gouvernement des conseils et une évaluation stratégique du renseignement de sécurité dans le domaine du transfert clandestin de technologie. Nous voulons une évaluation du degré de vulnérabilité de la technologie de pointe canadienne. Le gouvernement veut également une évaluation de la mesure dans laquelle nous sommes victimes d'abus de la part de gouvernements étrangers et des conseils sur la façon de mettre fin à ces abus.<sup>8</sup>

Comme nous l'avons mentionné plus tôt au présent chapitre, la Direction de l'analyse et de la production (DAP) compte maintenant plus de ressources pour l'analyse des questions de sciences et technologie. L'unité a commencé à travailler à l'automne de 1989 sur le document commandé par le Solliciteur général. Avec l'aide de la Direction de la planification du Service et en consultation avec la Direction du contre-espionnage, on avait mis au point en fin d'année un plan de travail en vue d'une étude très poussée. Une question relevée par le SCRS et qui reste à résoudre est celle de la portée de son rôle dans la protection des avoirs scientifiques et techniques.

**Perspectives différentes:** Des discussions préliminaires générales ont fait ressortir certaines divergences d'opinion entre le gouvernement, les universitaires et l'industrie. Les universitaires ont tendance à se méfier de tout ce qui pourrait entraver la libre circulation des idées et des renseignements. L'industrie semble s'inquiéter plus des concurrents au pays que des gouvernements étrangers. Dans la mesure où l'industrie craint la concurrence étrangère, c'est de la part des pays récemment industrialisés plutôt que de l'inefficace bloc soviétique, qui a toujours tendance à préoccuper le gouvernement.<sup>9</sup> Pour l'industrie, les

<sup>7</sup> Voir notre *Rapport annuel, 1988-1989*.

<sup>8</sup> *Responsabilité et efficacité: Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité dans les années 90*, notes pour une allocution du Solliciteur général d'alors devant l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, Ottawa, le 29 septembre 1989.

<sup>9</sup> Dans un témoignage devant le Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'étudier la *Loi constituant le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, le directeur général du SCRS admettait cependant le 2 novembre 1989 que d'autres pays s'intéressaient également à notre technologie.



° *Responsabilité et efficacité: Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité dans les années 90*, notes pour une allocation du Solliciteur général d'alors devant l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, Ottawa, le 29 septembre 1989.

C'est également avec approbation que nous constatons que deux agents de liaison de sécurité, c'est à dire des agents du SCRS en poste dans des capitales étrangères, ont joint les rangs de la DAP à la fin de leur affectation extérieure. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous voyons dans les agents de liaison de sécurité revenant de l'étranger des détenteurs de connaissances spécialisées et d'une expérience qui correspondent parfaitement aux besoins de la DAP.

**Nouvelles ressources:** La DAP a également été renforcée, avec de nouvelles ressources consacrées à la production de renseignement sur l'ingénierce étrangère dans les affaires des communautés ethniques au Canada. Il s'agit d'un contrepois essentiel à notre politique sur le multiculturalisme.

Nous avons de nouvelles ressources s'occupant des questions de sciences et de technologie. Le Solliciteur général d'alors annonçait l'autonomie dernier qu'il avait demandé des conseils et une évaluation stratégique du renseignement de sécurité sur les transferts clandestins de technologie.<sup>6</sup> Il est question du programme des sciences et de la technologie plus loin dans le présent chapitre.

**Réputation grandissante:** Plusieurs indices révèlent que l'importance croissante de la DAP à l'intérieur du SCRS s'accompagne d'un respect grandissant à l'échelle de tout le gouvernement. La DAP est maintenant représentée à tous les groupes spéciaux d'examen des évaluations (GSEE) sous les auspices du Bureau du Conseil privé et le directeur général de la DAP participe à la plupart des réunions du GEE (Groupe d'examen des évaluations).

En 1989-1990, quatre nouveaux ministères ont commencé à recevoir tous les rapports du SCRS, le principal mécanisme de diffusion du renseignement par la DAP. La liste de diffusion compte maintenant plus de vingt ministères et organismes.

La DAP a une fois de plus en 1989-1990 effectué un sondage auprès de ses clients, pour découvrir qu'ils estiment généralement que le produit du renseignement continue de s'améliorer, à la fois sur le plan de la rédaction et de la présentation et sur le plan de la qualité des renseignements et de l'analyse présentés. Nous partageons cette opinion générale, avec cependant deux réserves.

- La DAP a semble lente à adapter ses évaluations à l'évolution de la situation en Europe centrale et en Europe de l'est.
- Certains rapports sur les sciences et la technologie restent trop axés sur les cibles classiques. Nous attendons avec intérêt de voir si on constatera un changement avec l'établissement prévu de relations plus étroites entre le SCRS et le ministère des Affaires extérieures.

1988, reprise par le Groupe consultatif indépendant de Gordon Osbaldeston, visait l'accent exagéré mis sur l'analyse à court terme de menaces immédiates et d'événements à mesure qu'ils se déroulaient. Notre étude avait révélé très peu d'analyses fondamentales du renseignement stratégique, des études approfondies pour aider le gouvernement à élaborer des politiques et prendre des décisions stratégiques.

Evidemment, le Comité de production du renseignement (CPR) et le groupe supérieur de direction du CPR se fondent sur les exigences nationales pour commander la production de renseignement et revoir les documents ainsi produits.

Le Solliciteur général a également transmis la directive de recourir d'abord à des sources ouvertes, avant de tenir une enquête (voir page 8). Cette initiative est elle aussi la bienvenue. Nous avons à maintes reprises préconisé une utilisation accrue de sources ouvertes en remplacement de techniques d'enquête pouvant faire intrusion dans la vie privée des Canadiens. Des statistiques internes du Service révèlent que la DAP représente la plus importante source de demandes de référence au centre d'information du SCRS (sa bibliothèque).

**Rapport d'étape:** Au risque de répéter en partie nos propos du rapport de l'an dernier, nous croyons qu'il y a intérêt à résumer ce qui s'est produit à la DAP depuis 1987-1988.

Le nombre d'analystes a presque doublé, et pas seulement sur papier, car il faut souligner que la DAP a longtemps eu un problème de postes vacants. Nous voulons dire qu'il y a presque deux fois plus de personnes en chair et en os qui appliquent leur intelligence à l'analyse. Le nombre global d'années-personnes affectées à la DAP a augmenté de 70 p. 100.

**Plus, c'est mieux:** Dans le cas présent, plus il y a de gens, mieux c'est, et la seule augmentation d'envergure comporte des avantages. Le nombre de postes supérieurs a carrément doublé. Par conséquent, les employés supérieurs ne sont pas tous débordés par des fonctions de gestion et il y a maintenant plus d'agents supérieurs du renseignement qui font de l'analyse véritable.

Avec plus de postes intermédiaires et supérieurs disponibles, la DAP pourra mieux retenir des gens talentueux dont les ambitions professionnelles normales auraient pu les encourager à quitter la DAP après en avoir épuisé les débouchés limités. En 1987-1988, la DAP représentait une espèce de voie de garage, où un agent du renseignement pouvait reprendre son souffle un peu de temps avant de retourner au «vrai» travail du Contre-espionnage et de l'Antiterrorisme. Maintenant, la DAP est aussi un endroit où l'on fait du «vrai» travail. Plus il y aura de gens faisant carrière à la DAP, plus on développera un fonds collectif de connaissances et d'expérience crucial à la qualité de l'analyse et de l'évaluation.

Une plus grande envergure permet également plus de diversité. La DAP compte maintenant un solide effectif avec des spécialistes des affaires économiques, par exemple, et capables de comprendre dix langues (en plus évidemment du français et de l'anglais).

Plusieurs spécialistes aux compétences exceptionnelles ont été recrutés de l'extérieur de la communauté du renseignement, dans l'unité de l'analyse stratégique. Ces spécialistes ont deux rôles à jouer, soit conseiller des analystes subalternes et préparer des documents

Nous sommes donc heureux d'apprendre qu'un nouveau régime lequel rationalise sensiblement la participation du SCRS dans le processus, est à l'essai dans quatre emplacements. Le SCRS, avec Immigration Canada, le ministère des Affaires extérieures et la GRC, devait procéder à une évaluation de ces projets-pilotes pendant l'été de 1990. En juin, le SCRS nous a indiqué que les «indices préliminaires étaient très positifs». Nous suivrons évidemment cette situation.

**Enquêteurs supplémentaires:** Entre temps, en réponse aux pressions du ministère des Affaires extérieures, le SCRS a affecté certains de ses enquêteurs d'expérience de ses bureaux régionaux canadiens au filtrage à l'immigration, afin de traiter des dossiers accumulés.

Les Affaires extérieures ont cité quelques cas déconcertants de retard excessif. Ainsi, le traitement du dossier d'un ancien officier des forces armées américaines démobilisé honorablement avec une habilitation de sécurité de haut niveau et celui d'un jeune Américain de 20 ans sortant de l'école secondaire ont tous les deux pris plus d'une année. Par contre, un ancien agent de police à qui l'on avait déjà refusé un visa américain parce que soupçonné d'abus des droits de la personne dans son pays n'a eu aucun problème avec le système.

Le Ministère citait également un cas apparemment ridicule où l'on avait exigé d'une personne ayant passé comme enfant un an dans un camp de réfugiés en Thaïlande qu'elle fournisse des empreintes digitales prises dans ce pays. Il s'agit d'une exigence à peu près impossible à remplir et insister équivaldrait à un refus d'habilitation.

## Analyse et production

Le conte de fées de la Direction de l'analyse et de la production (DAP) s'est poursuivi en 1989-1990. Lors de notre étude spéciale sur la DAP en 1987-1988, nous avions découvert que la Direction était la petite soeur négligée dans la famille du SCRS.<sup>4</sup> Maintenant, Cendrillon semble avoir trouvé son prince et ce changement est pour le mieux.

La nouvelle orientation donnée par le Solliciteur général sur les exigences nationales en renseignement de sécurité (voir page 9 de ce rapport) n'est pas à l'origine de cette transformation, mais elle lui a donné un nouvel élan. Les exigences nationales soulignent que le SCRS est un organisme de *renseignement* dont le rôle ne se limite pas à amasser des données, mais aussi à conseiller le gouvernement en se fondant sur une analyse réfléchie. Les exigences nationales accordent à la DAP le prestige qui lui manquait par rapport aux directions opérationnelles, le Contre-espionnage et l'Antiterrorisme.

**Renseignement stratégique:** Nous sommes particulièrement satisfaits de l'accent mis par la directive sur des évaluations stratégiques qui, comme on l'a défini publiquement, consistent des données et vont au-delà des intérêts immédiats du ministère et organismes pour la protection du consommateur.<sup>5</sup> L'une de nos critiques fondamentales de la DAP en 1987-

<sup>4</sup> Voir notre *Rapport annuel, 1987-88*, page 39.

<sup>5</sup> *Responsabilité et efficacité: Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité dans les années 90*, notes pour une allocation du Solliciteur général d'alors devant l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, Ottawa, le 29 septembre 1989.



Le filtrage de sécurité a encore ralenti aux niveaux I (confidentiel) et II (secret) en 1989-1990, mais le SCRS ne semble pas devoir en porter le blâme. L'escalade de la demande s'est poursuivie et la GRC prenait en moyenne huit semaines pour vérifier les empreintes digitales, au cours de sa transition vers un nouveau système informatique. Le SCRS prenait en moyenne 110 jours pour traiter une demande d'habilitation aux niveaux I et II, contre 60 jours l'année précédente.

Toutefois, il y avait de meilleures nouvelles pour le niveau III (très secret). Le délai moyen de traitement d'une demande d'habilitation à ce niveau était tombé de 240 jours l'année précédente à 200 jours en 1989-1990.

Le Service croit que ses objectifs d'une moyenne de 30 jours aux niveaux I et II et de 120 jours au niveau III restent pertinents et réalisables. Lorsque le matériel de la GRC fonctionnera bien, la vérification des empreintes devrait prendre en moyenne moins de deux semaines, ce qui aiderait grandement le Service à atteindre son but.

De plus, quelques changements apportés à la Politique du gouvernement sur la sécurité en décembre 1989 et mars 1990, pour des raisons différentes, il faut le dire, devraient contribuer à réduire la demande. Ainsi, les ministères peuvent maintenant choisir de ne pas exiger d'empreintes digitales pour le niveau I, sauf lorsqu'une vérification du nom du candidat indique la possibilité d'un casier judiciaire, alors que les habilitations de niveau I et II exigeront une mise à jour à tous les dix ans, plutôt qu'à cinq ans. (Les habilitations de niveau III doivent toujours être renouvelées aux cinq ans.)

Un nouveau système «portefeuille» assigne la responsabilité pour chaque client à un groupe particulier à l'intérieur de la Direction filtrage de sécurité. On informe simplement les clients des démarches que la Direction prend afin de préparer les évaluations de sécurité. Un rapport étroit entre la Direction et sa clientèle résulterait en une meilleur compréhension de leurs besoins et priorités.

Les statistiques du SCRS indiquent que la demande a une fois de plus augmenté radicalement en 1989-1990. Le nombre de demandes présentées par les dix clients les plus importants (sans compter les vérifications de niveau I pour les employés des aéroports) atteignait un total de 54,342 en 1989-1990, une augmentation de près de 50 p. 100 par rapport aux 37,051 demandes de l'année précédente. On a affecté des enquêteurs supplémentaires au filtrage de sécurité, à Ottawa et à Toronto, afin d'éviter de perdre entièrement le contrôle du nombre d'enquêtes sur place en souffrance.

## Filtrage à l'immigration

Le rôle du Service dans le filtrage des immigrants nous préoccupe depuis des années.<sup>3</sup> Les efforts énormes que consacrait le SCRS à ce travail nous semblaient hors de proportion avec le nombre minime d'immigrants indésirables refusés. L'ampleur du retard et des délais excessifs ne surprenait personne.

<sup>3</sup> Voir notre *Rapport annuel, 1987-88*, page 9.



## Programme de contre-espionnage

Il est évident que la *détente* qui est essentielle aux réformes internes du président Gorbatchev a eu un effet sur le programme de contre-espionnage. Nous pouvons en citer un témoignage public, par la publication en janvier 1990 du premier d'une nouvelle série de documents occasionnels sans classement sécuritaire, sous le titre *Commentaire*, où l'on traitait du programme du président Gorbatchev. Nous avions prévu en 1989-1990 d'exploiter nous-mêmes l'incidence de la *détente* en pleine accélération sur le renseignement de sécurité, à l'occasion du colloque abordé au chapitre 9 (voir page 68).

**Cibles influencées par l'étranger:** L'alinéa 2b) de la *Loi sur le SCRS* définit comme une menace à la sécurité du Canada «les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clan-destine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque.» Les cibles désignées en vertu de cet alinéa font l'objet d'une enquête du CE. En 1988, le Service adoptait de nouvelles règles d'enquête sur ces cibles. Afin de limiter le risque de dépasser les limites de l'alinéa 2b) pour s'en prendre à des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, les nouvelles règles restreignaient la portée des activités d'enquête et la quantité de rapports.

En 1989-1990, nous avons examiné comment les règles de 1988 s'appliquaient en pratique. Nous avons choisi au hasard un échantillon des cibles en vertu de l'alinéa 2b) dans toutes les régions, pour demander tous les rapports en faisant mention. Nous avons également étudié les décisions pertinentes du Comité d'approbation et de réévaluation des cibles et du Comité de surveillance.

De notre examen des opérations sur les campus, nous avons relevé quelques points dont nous parlerons dans ce chapitre (voir page 27). Mais, dans l'ensemble ce que nous avons constaté lors de notre examen des cibles de l'alinéa 2b) était rassurant. Malgré quelques rapports qui nous semblaient injustifiés, le SCRS a clairement évolué vers des rapports plus précis répondant à des objectifs définis d'enquête.

## Opérations mixtes

En 1989-1990, l'Inspecteur général a fait rapport au Solliciteur général de deux études sur le respect par le Service de directives ministérielles dans l'exécution d'opérations mixtes à l'intérieur du Canada avec des organismes étrangers de sécurité et de renseignement.

La conclusion d'ensemble est rassurante, l'Inspecteur général ayant rapporté que le SCRS avait mené ces opérations de façon habile et professionnelle. La sélection au hasard de cas en vue d'une étude approfondie englobait un cas maintenant bien connu, l'opération de piégeage qui a mené à l'emprisonnement de Stephen Ratkai en 1989 pour avoir recueilli des renseignements confidentiels sur une base navale américaine à Argentina (T.-N.). L'Inspecteur général a applaudi le travail du SCRS avec la U.S. Naval Intelligence dans ce cas.

renseignement sur les menaces terroristes, pour le transmettre au gouvernement et à la police. Le Service peut également être appelé à fournir un soutien opérationnel au cours d'un incident terroriste, notamment une aide technique spécialisée à l'intention des services policiers sur les lieux.

Le Service a maintenant intégré ce double rôle à son Plan interne de gestion de l'antiterrorisme. On a créé une unité spéciale de préparation d'urgence dans la Direction de l'antiterrorisme (AT) et entrepris la mise au point d'un système automatisé de suivi et de contrôle des données produites lors d'exercices et d'incidents terroristes.

La Direction a produit plus de 1,000 évaluations de menaces en 1989-1990. C'est moins que le niveau de 1988-1989, parce que 1988 avait été une année exceptionnelle au cours de laquelle le Canada avait accueilli plusieurs grands événements internationaux, notamment le sommet économique à Toronto. On a fait des examens approfondis de tous ces événements, à l'exception de celui du sommet économique de Toronto, qui nous est parvenu trop tard pour l'examiner avant que ce rapport soit envoyé à l'imprimeur.

Dans une deuxième décision importante en 1989-1990, le gouvernement définissait pour la première fois des priorités en matière de renseignement (voir page 9). La sécurité publique figurait parmi ces priorités, une question qui touche évidemment la Direction de l'antiterrorisme. Le Solliciteur général d'alors avait déclaré publiquement que pour lui, la sécurité publique était la priorité. L'un des effets de cette définition des priorités a été d'améliorer les communications entre l'unité d'évaluation des menaces de l'AT et d'autres ministères fédéraux. La Direction fait également partie maintenant d'un groupe de travail chargé d'élaborer des profils sommaires de pays étrangers, pour le ministère des Affaires extérieures.

La Direction de l'AT a participé à un exercice canado-américain d'antiterrorisme au cours de l'été de 1989. Par la suite, la Direction a participé à un groupe de travail qui a fait rapport au Comité consultatif de la sécurité du gouvernement sur les points forts et les points faibles révélés par l'exercice. On avait prévu un autre exercice pour le début de l'été 1990.

L'année 1989-1990 s'est déroulée sans incident terroriste sérieux au Canada. Cependant, le SCRS a joué un rôle dans l'arrestation de quatre personnes aux États-Unis, présumées d'avoir essayé d'acheter des armes perfectionnées pour l'IRA provisoire.

**Air India et Narita:** Le Directeur du SCRS nous informe toujours régulièrement à propos des enquêtes sur les explosions d'Air India et de Narita. Nous n'avons rien de nouveau à rapporter, si ce n'est que les dossiers relèvent maintenant plus de la police que d'un organisme du renseignement de sécurité.

Nous comprenons l'impatience du public devant l'absence d'accusations à l'égard de la tragédie d'Air India, mais nous acceptons toujours l'argument qu'une enquête complète de notre part sur le rôle du SCRS doit encore attendre, parce qu'elle risquerait trop de nuire à l'enquête policière et au processus judiciaire.

**Accès au CIPC**

Un problème de longue date a fini par se résoudre en 1989-90, lorsque des membres du CIPC (Centre d'information de la police canadienne) ont décidé d'accorder au SCRS un accès direct à deux de ses trois banques de données, les registres d'identification et les registres d'immatriculation de véhicules. Depuis des années, on limitait l'accès du SCRS parce que certains membres du CIPC hésitaient à ouvrir les registres à un utilisateur non policier.

Nous ne croyons pas que l'exclusion de la troisième banque de données pose un problème sérieux. Elle contient des renseignements sur les enquêtes policières en cours et en ouvrir l'accès au SCRS soulèverait de sérieuses préoccupations sur la protection de la vie privée des particuliers.

Une autre restriction nous préoccupe moins que lorsque nous en avons fait état dans notre rapport de l'an dernier. Comme le Québec n'a pas signé d'entente officielle de coopération avec le SCRS, il ne permet pas au Service de consulter directement ses registres d'immatriculation. Il s'agit en apparence d'une grave lacune. Cependant, on nous assure que le SCRS parvient à obtenir les renseignements nécessaires.

## Relations avec la GRC

Les relations du Service avec la GRC sont entrées dans un cadre plus structuré en 1989-1990, avec la signature d'une lettre d'entente par les deux organismes. La lettre d'entente n'apporte pas d'élément nouveau, mais elle rassemble dans un document cohérent les principes d'une série de directives ministérielles transmises au cours des années aux deux organismes.

On y définit notamment des engagements de la part des deux parties à s'échanger des types déterminés de renseignements, avec des modalités de protection des données ainsi échangées.<sup>2</sup>

## Programme d'antiterrorisme

Cette situation est source inévitable de tensions entre le SCRS et la GRC. Les poursuites criminelles d'infractions en matière de sécurité, un rôle clé de la GRC, risquent parfois d'exposer des opérations du SCRS dans des domaines où l'efficacité repose sur le secret. Par conséquent, le SCRS est parfois incapable de communiquer tout ce qu'il sait à la GRC. On présente au chapitre 5 un exemple de difficultés qui peuvent survenir de cette situation (voir page 42).

Le Cabinet a adopté en 1989-1990 le nouveau Plan national antiterroriste du Canada (NPNAT). En vertu du Plan, la responsabilité première du Service consiste à recueillir du

<sup>2</sup> Notes pour une déclaration du Solliciteur général d'alors devant le Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'étudier la Loi constituant le SCRS et la Loi sur les infractions en matière de sécurité, le 31 octobre 1989.



*libertés*, le tribunal a déterminé que la police doit obtenir un mandat judiciaire pour être en mesure d'enregistrer des conversations entre des délateurs ou des agents secrets et des suspects. Auparavant, l'écoute n'était pas limitée si l'une des parties, dans un tel cas le délateur ou l'agent, y consentait.

Cette décision s'appliquait également aux activités du SCRS et le Service a immédiatement pris des mesures pour s'y conformer. Le lendemain de la décision de la Cour suprême, le Service avisait par télex son effectif de n'enregistrer aucune conversation avec une cible sans un mandat valide permettant l'interception de communications verbales.

La Cour suprême n'a pas encore statué sur l'enregistrement vidéo, mais le Service impose sait quelques jours plus tard des restrictions similaires aux enregistrements vidéo. Le Service a donné comme instructions à ses agents que même avec le consentement d'une des parties, un enregistrement vidéo ne peut être effectué qu'en vertu d'un mandat, dans une situation où la cible peut s'attendre à une intimité raisonnable, par exemple non dans la rue, mais dans un endroit comme une chambre de motel.

Cependant, le Service enregistre toujours automatiquement tous les appels téléphoniques qu'il reçoit, à son Centre d'urgence. Nous croyons cette mesure appropriée. Le SCRS reçoit des appels lui donnant des indices qui méritent une analyse attentive, ne serait-ce que pour déterminer un mot bafouillé, et il a besoin de ces enregistrements pour son travail.

Nous nous sommes déjà penchés sur l'utilisation, sans mandat, d'appareils enregistreurs avant la décision de la Cour suprême, et nous sommes satisfaits des résultats.

**Rapports de l'inspecteur général:** En 1989-1990, l'inspecteur général a fait rapport sur deux études touchant les mandats. Dans un mini-examen de quatre affidavits présentés sous serment à l'appui de demandes de mandat, l'inspecteur a découvert quelques erreurs de fait sans importance, des dates inexacts par exemple. Cependant, il a décelé une lacune plus sérieuse, estimant que les agents responsables, d'un niveau hiérarchique relativement peu élevé du SCRS, avaient manqué de rigueur pour déterminer si les faits présentés étaient exacts avant d'attester de cette exactitude. Nous surveillerons les mesures de suivi qui seront prises.

L'inspecteur général a également effectué une étude approfondie de l'exécution des mandats, en particulier de la conformité du Service aux directives et conditions ministérielles faisant partie du libellé des mandats. Dans l'examen des activités jusqu'au 31 mars 1988, il n'a trouvé aucun cas de non-conformité.

Nous avons été particulièrement rassurés par la conclusion de l'inspecteur général, à l'effet que le Service a implanté des procédés adéquats pour la protection du secret professionnel de l'avocat. L'essence de cette protection, inscrite au libellé des mandats, tient au fait que lorsque l'écoute électronique capte une conversation entre un avocat et un client, un agent supérieur du SCRS est appelé afin de déterminer si la conversation touche la menace envers la sécurité visée par le mandat. Si la conversation porte sur des questions juridiques légitimes, aucun registre n'est tenu de cette conversation et la bande est effacée.



*du Québec, le 25 janvier 1990.*

*Mario Duarte c. Sa Majesté la Reine et le Procureur général de l'Ontario, le Procureur général*

**Interceptions avec consentement:** Une décision rendue en janvier par la Cour suprême du Canada a renforcé la protection des droits de la personne.<sup>1</sup> S'appuyant sur l'interdiction de mesures déraisonnables de perquisition et de saisie par la *Charte canadienne des droits et*

En plus de notre examen des statistiques, nous lisons les mandats accordés et un échantillon choisi d'affidavits présentés à la Cour fédérale à l'appui de demandes de mandats. Nous portons une attention particulière à la protection des droits de la personne. Comme nous le mentionnions au chapitre 2 (voir page 10), on a modifié le Manuel des opérations du SCRS en 1989-1990 afin de mieux protéger les droits de la personne. Notre examen de mandats et d'affidavits produits en 1989-1990 n'a fait ressortir aucune lacune inquiétante.

## Protections

**Régime de rapport:** En 1989-1990, le SCRS a modifié la formule de ses rapports sur les demandes et l'utilisation de mandats, offrant une série de données différentes et moins détaillées. En règle générale, nous tentons de limiter le fardeau de la surveillance pour le SCRS. Lorsque nous pouvons raisonnablement le faire, nous utilisons les données que le SCRS produit à ses propres fins pour effectuer notre analyse statistique. Cependant, dans le cas présent, nous estimons que les nouveaux rapports ne contiennent pas des données adéquates pour notre travail et nous avons présenté une demande afin d'obtenir le genre de statistiques détaillées nécessaires à la continuité de notre surveillance.

Même dans les statistiques publiées, certains changements sont tellement marqués qu'ils exigent une explication. Le fait que les renouvellements aient quadruplé de 1987-1988 à 1988-1989 ne témoigne pas d'un changement radical dans le ciblage. Il témoigne plutôt du rattrapage rendu nécessaire par les retards dans le renouvellement des mandats en 1987-1988, alors que l'on implantait un processus plus rigoureux. La réduction de niveau de la plupart des cibles d'antisubversion en 1987-1988 a également joué un rôle.

Evidemment, les statistiques que nous étudions sont beaucoup plus détaillées que ce que nous pouvons publier. Nous les examinons attentivement et nous demandons les motifs de changements qui pourraient s'avérer importants. À deux reprises en 1989-1990, nous avons officiellement demandé des renseignements sur des tendances que nous avions relevées. Les réponses nous ont satisfaits.

Nous continuons d'espérer que des modifications à la *Loi sur le SCRS* nous permettront bientôt de présenter des chiffres plus révélateurs, plus spécifiquement, le nombre de citoyens canadiens ou d'immigrants reçus qui sont visés chaque année par les pouvoirs accordés par mandat.

Comme un mandat émis en vertu de cette loi permettrait habituellement l'utilisation d'un pouvoir à l'égard d'une cible, il était possible d'effectuer des comparaisons entre les totaux rendus publics chaque année par le gouvernement. Une augmentation du total signifiait habituellement une augmentation des activités comportant intrusion.

*SCRS en 1984, ces mandats étaient émis en vertu de la Loi sur les secrets officiels.*

### 3. Opérations du SCRS

En plus des fonctions explicitement définies dans la *Loi sur le SCRS*, nous détenons également un mandat ouvert de surveillance en vertu de l'alinéa 38a) et de l'article 40. L'alinéa 38a) nous charge de «surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions». Plus spécifiquement, le sous-alinéa 38a)(vii) nous donne la responsabilité de «réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service». L'article 40 nous permet d'effectuer ou de faire effectuer des études afin de «veiller à ce que les activités du Service soient conduites conformément à la présente loi, à ses règlements et aux instructions du ministre ... et qu'elles ne donnent pas lieu à l'exercice par le Service de ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile».

Nous avons traité au chapitre 2 des activités de surveillance définies par la *Loi* et nous passons maintenant à notre surveillance plus générale. Aux chapitres 4 à 6, nous présentons les conclusions de trois études de grande envergure, sur le SCRS et les peuples autochtones, sur les échanges d'information entre le SCRS et d'autres organismes au pays et à l'étranger et sur ce que nous avons appelé le legs de l'antisubversion. Le chapitre 7 porte sur les affaires internes du Service. Le présent chapitre aborde un large éventail de programmes et d'activités du SCRS.

#### Statistiques sur les mandats

En vertu du paragraphe 21(3) de la *Loi sur le SCRS*, le Service doit obtenir un mandat de la Cour fédérale du Canada pour la plupart de ses activités comportant intrusion (le recours à des sources humaines et à des agents secrets sont les exceptions). Nous surveillons à la fois les demandes de mandat et l'utilisation des pouvoirs accordés par mandat. Comme l'illustre le tableau 1, le nombre total de mandats accordés et renouvelés a légèrement baissé en 1989-1990 par rapport à l'année précédente.

Tableau 1. Mandats nouveaux et renouvelés de 1987-1988 à 1989-1990

		1987-1988	1988-1989	1989-1990
Nouveaux mandats		67	55	34
	Mandats renouvelés	8	35	50
Total		75	90	84

Source: SCRS

On peut difficilement dégager des tendances à partir des totaux indiqués, pour des raisons de statistique et de fond. Sur le plan statistique, il ne s'agit pas de nombres élevés et un groupe limité d'événements sans signification particulière peut avoir une grande influence sur un total. La raison de fond, c'est qu'un seul mandat peut permettre l'utilisation de plusieurs pouvoirs à l'égard de plusieurs cibles, ce qui fait qu'il pourrait être difficile de distinguer une énorme augmentation d'activité qui pourrait être camouflée par des mandats moins nombreux mais plus larges.

**Mieux informés:** Les Canadiens ont déjà été mieux informés de l'utilisation des pouvoirs accordés par mandat pour le renseignement de sécurité. Avant l'adoption de la *Loi sur le*

\* Ceci ne tient pas compte des centaines et centaines de questions verbales auxquelles on a répondu séance tenante et lors d'entrevues.

**Inspecteur général:** Nous avons continué de profiter de la collaboration étroite de l'Inspecteur général. Bien que le rôle premier de l'Inspecteur général soit de surveiller le SCRS pour le compte du Solliciteur général, l'alinéa 40(a) de la *Loi sur le SCRS* nous permet de lui demander d'effectuer certaines recherches. Nous consultons également des rapports sur les recherches qu'il effectue à l'appui de ses rapports au Solliciteur général. Nous nous sommes inspirés de certains de ces éléments au chapitre 3 du présent rapport, dans le cas des mandats (voir page 17) et des opérations mixtes (page 20).

sur les meilleures façons de jouer notre rôle.

avec des représentants des «Select Committees on Intelligence» du Sénat et de la Chambre des représentants des États-Unis. Comme le renseignement de sécurité, le domaine de la surveillance comporte lui aussi ses techniques propres et nous avons pu échanger des idées Le voyage à Washington avait comme objectif principal de tenir une discussion générale avec des représentants des «Select Committees on Intelligence» du Sénat et de la Chambre des représentants des États-Unis. Comme le renseignement de sécurité, le domaine de la surveillance comporte lui aussi ses techniques propres et nous avons pu échanger des idées

Nous avons également rencontré le nouveau chef du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) le 12 mai 1989, le nouveau secrétaire adjoint responsable de la sécurité et du renseignement le 30 juin 1989 et, à l'occasion d'une brève visite à Washington en avril 1989, l'agent de liaison du Comité consultatif des renseignements du Canada.

**Au-delà du SCRS:** À titre de ministre responsable à la fois du SCRS et de la GRC, le Solliciteur général joue un rôle clé dans le réseau gouvernemental du renseignement de sécurité. Nous avons rencontré le Solliciteur général d'alors en compagnie du sous-solliciteur général, le 11 mai 1989, ainsi que le nouveau Solliciteur général peu après la fin de l'année fiscale visée par le présent rapport, le 9 avril 1990. Nous avons rencontré séparément le sous-solliciteur général le 6 mars 1990.

Comme les années précédentes, nous avons visité des bureaux régionaux du Service lors de nos réunions régulières avaient lieu ailleurs qu'à Ottawa. Nous avons assisté à une séance d'information sur les opérations régionales à Toronto, le 9 juin 1989, à Vancouver, le 8 septembre 1989 et de nouveau à Toronto, le 19 février 1990. Nous avons également tenu une séance d'information avec l'agent de liaison du SCRS à Washington, le 12 avril 1989.

**Séances d'information:** Nous avons rencontré le directeur trois fois en 1989-1990. Il a assisté à nos réunions régulières à Toronto, le 9 juin 1989, et à Vancouver, le 8 septembre 1989. Nous l'avons également rencontré à l'occasion d'une visite au quartier général du SCRS, le 6 mars 1990.

En 1989-1990, nous constatons que le SCRS avait de plus en plus tendance à contrôler de très près les renseignements qu'il nous transmet. Nous réalisons qu'il s'agit d'une évolution que nous approuvons, soit une gestion généralement plus serrée du Service. Cependant, cette pratique contribue au très long délai qu'il faut pour obtenir nombre des réponses. En 1989-1990, le SCRS prenait en moyenne plus de deux mois pour répondre à une question.

demandes de renseignements officielles au Service en 1989-1990, pour obtenir 168 réponses.<sup>4</sup> Ces dernières années ont vu une forte tendance à la hausse; nous avions présent ce qui semble maintenant un modeste total de 96 demandes en 1987-1988 et de 141 en 1988-1989.



Dans son certificat pour 1988-1989, le plus récent à notre disposition, l'Inspecteur général déclare que le rapport annuel du directeur n'était pas suffisamment compréhensif pour ses fins. Ainsi, le rapport annuel du directeur n'abordait pas certaines questions qui avaient été rapportées au Solliciteur général par d'autres voies. Cette préoccupation est accentuée par la nouvelle directive ministérielle sur la responsabilité du directeur à l'endroit du Solliciteur général, dont on a traité précédemment dans le présent chapitre (page 7). La directive prévoit trois types supplémentaires de rapports réguliers de la part du directeur. Nous avons appris que le rapport du directeur pour l'année en cours tiendra compte des suggestions de l'Inspecteur général.

Nous regrettons que le rapport annuel du directeur général aussi bien que le certificat de l'Inspecteur général nous parviennent si tard après la fin de chaque exercice financier que l'information qu'ils contiennent nous est d'une utilité limitée dans la rédaction de notre rapport pour cette année-là. Le rapport du directeur nous parvient à la fin de juillet et le certificat de l'Inspecteur général, à l'automne. Nous continuerons, toutefois, de bien suivre les faits saillants de ces deux documents et ferons part de nos commentaires à la première occasion.

## Rapports spéciaux

L'article 54 de la *Loi* nous permet de présenter des rapports spéciaux au Solliciteur général. Nous avons recours à ce droit pour présenter des questions trop importantes ou urgentes pour attendre la discussion à l'occasion du rapport annuel suivant et lorsqu'il est nécessaire de présenter des détails qui ne pourraient pas figurer dans un rapport annuel pour des raisons de sécurité nationale.

En 1989-1990, nous avons présenté deux rapports en vertu de l'article 54. Le premier, sur le filtrage de sécurité à l'immigration, était prêt au moment de la rédaction de notre rapport annuel de l'an dernier et nous en avons alors traité. (Nous avons de nouveaux éléments à présenter sur le filtrage de sécurité à l'immigration; voir chapitre 3, page 22.) Le second rapport, portant sur les enquêtes du SCRS sur les questions autochtones, fait l'objet d'une discussion plutôt détaillée au chapitre 4 du présent rapport.

## Consultations et enquêtes

En 1989-1990, nous avons continué d'entretenir des relations cordiales, bien que circonspectes, avec le Service. Cette situation est normale. À long terme, nous partageons les mêmes buts que le Service, soit la protection de la sécurité nationale en empiétant le moins possible sur les droits de la personne. Cependant, à court terme, la lourde responsabilité que porte le SCRS en matière de sécurité nationale risque de lui faire accentuer cette mission au détriment de l'autre, alors que la *raison d'être* de notre Comité est de faire respecter ces droits aussi vigoureusement que le permettent les impératifs de la sécurité nationale. Le SCRS et le CSARS examinent les deux côtés de la même médaille de points de vue différents, ce qui provoque évidemment des tensions occasionnelles.

**Demandes officielles:** Dans le cadre de notre fonction de surveillance, si l'on ne compte pas les enquêtes découlant d'une plainte, nous avons transmis un nombre record de 175



conclue avec un pays qui a des problèmes sur le plan des droits de la personne. Le SCRS est sensible aux difficultés de cette situation et nous avons l'intention de suivre avec une attention particulière le produit de cette entente. Le SCRS a également élargi la portée de ses liaisons avec des organismes de police et de sécurité dans 60 pays, afin d'améliorer son accès aux données nécessaires pour l'évaluation des demandes de sécurité. Des ententes avec deux pays ont pris fin en 1989-1990. Dans l'un des cas, le Service s'objectait aux activités des agents du service étranger à l'intérieur du Canada.

Le chapitre 5 du présent rapport annuel traite des conclusions d'une étude que nous avons effectuée sur les renseignements transmis à des organismes étrangers en vertu d'ententes découlant du paragraphe 17(1).

**Actes illégaux**

En 1989-1990, on nous a avisés en vertu du paragraphe 20(4) de deux cas où l'on aurait informé le Procureur général que des employés du SCRS pourraient avoir enfreint la loi dans le cours de leur travail.

Dans un cas, un employé aurait obtenu d'un corps policier des renseignements qu'il aurait transmis à un ami à des fins commerciales. Dans l'autre cas, un employé aurait inventé des rapports d'enquête. Cette dernière personne n'est plus à l'emploi du Service. Dans les deux cas, le Procureur général a déterminé que la sécurité nationale ne serait pas compromise par des poursuites et il a transmis les dossiers aux autorités provinciales responsables, afin qu'elles déterminent s'il y a lieu de porter des accusations.

**Divulgations**

L'article 19 de la Loi établit les conditions d'après lesquelles le SCRS peut communiquer les informations qu'il acquiert dans l'exercice de ses fonctions. Il doit nous faire un rapport lorsque, selon l'alinéa 19(2)d), ces informations sont communiquées à un ministre ou à une personne appartenant à la fonction publique, une fois que le Solliciteur général a déterminé que leur communication est essentielle pour des raisons d'intérêt public et que celles-ci justifient une éventuelle violation de la vie privée.

On nous a fait rapport d'une telle communication en 1989-90 qui ne nous a pas préoccupés. Au chapitre 4 nous traitons de nos inquiétudes concernant la communication d'information par le Service au sujet d'enquêtes dans la possibilité de violence parmi les canadiens autochtones (page 31).

**Rapport du directeur et certificat de l'Inspecteur général**

En vertu du sous-alinéa 38a)(i) de la Loi, nous examinons le rapport annuel que le directeur du SCRS présente au Solliciteur général conformément au paragraphe 33(1), ainsi que les certificats par lesquels l'Inspecteur général, en vertu du paragraphe 33(2), indique au Solliciteur général si le rapport est satisfaisant.

**Modifications en 1989-1990:** Les modifications importantes au Manuel des opérations en 1989-1990 prévoient une protection accrue des droits de la personne. On a apporté trois modifications importantes à l'égard des mandats par lesquels la Cour fédérale du Canada autorise le Service à utiliser des techniques comportant intrusion, par exemple l'écoute électronique. Une partie de ces modifications codifie des pratiques établies. Elles combinent également certaines lacunes relevées dans notre étude du programme de contre-espionnage effectuée l'an dernier, la définition du secret professionnel de l'avocat, par exemple, afin de respecter ce privilège. Toutes ces modifications ont été apportées pour le mieux.

## Autorisations ministérielles

Plusieurs directives obligent le Service à obtenir l'autorisation du Solliciteur général pour chacun des cas dans certains types d'opérations. Dans le cadre de notre analyse statistique en vertu du sous-aligné 39a)(vii) de la *Loi sur le SCRS*, nous vérifions le nombre d'autorisations par type d'activité, par programme du SCRS et par région, ce qui nous permet de déceler tout changement important justifiant un examen plus poussé.

Nous suivons plus particulièrement les autorisations en vertu de l'aligné 2d) de la *Loi sur le SCRS*, celui sur la «subversion». Le SCRS peut recueillir des renseignements ouverts et des renseignements découlant indirectement d'autres enquêtes sur des présumés subversifs, mais il doit obtenir l'autorisation personnelle du Solliciteur général pour utiliser des pouvoirs comportant intrusion à l'égard de tels sujets. En 1989-1990, comme les années précédentes, aucune autorisation en vertu de l'aligné 2d) n'a été émise. Le SCRS nous avise que ceci n'avait causé aucune difficulté. Au chapitre 6 de ce rapport, nous traitons plus en détail de ce qui reste du programme d'antissubversion.

Il nous arrive également d'étudier minutieusement des domaines plus spécifiques. En 1989-1990, nous avons effectué des études spéciales à l'égard des opérations autorisées sur les campus universitaires et d'une région. Nos constatations figurent au chapitre 3 (pages 27 et 29).

## Ententes avec d'autres gouvernements

Le paragraphe 17(1) de la *Loi* permet au SCRS, avec l'autorisation du Ministre, de conclure des ententes avec des gouvernements provinciaux, des corps policiers locaux et provinciaux, des gouvernements étrangers et leurs organismes et des organismes internationaux. En vertu du sous-aligné 38a)(iii), nous sommes tenus d'examiner de telles ententes et d'examiner la collecte de données et de renseignements par le SCRS en vertu de ces ententes.

Il n'y a pas eu de nouvelle entente conclue au pays en 1989-1990. La lacune la plus importante se manifeste dans l'absence d'une entente officielle avec les forces policières du Québec et l'entente avec l'Ontario se limite à l'échange de renseignements avec les forces policières.

Sur le plan international, on a approuvé cinq nouvelles ententes en 1989-1990, élargissant les contacts du Service en Europe, en Amérique latine et en Afrique. L'une de ces ententes, visant à donner au SCRS l'accès à des renseignements pour l'émission de visas, a été

la fonction de nos institutions nationales, et des droits et libertés qui sont essentiels au bien-être politique d'une société démocratique. Le SCRS est censé prévenir le gouvernement de toute tentative clandestine, par des étrangers, d'influencer les politiques de la nation. Au chapitre 3, nous faisons rapport des événements ayant suivi notre étude des questions de sciences et technologie de l'an dernier (voir page 25).

Le Solliciteur général a déclaré que la sécurité publique constituait sa priorité et qu'il devait en être de même pour le SCRS et les autres organismes dont il est responsable.<sup>3</sup>

Ce serait aller au-delà de notre mandat que commenter publiquement une politique établie par le gouvernement. C'est au Parlement lui-même que revient le droit et le devoir d'examiner les décisions du Cabinet. L'aspect qui relève de notre mandat est l'effet de la politique sur les opérations du SCRS. En partant, nous pouvons déjà affirmer de façon générale que la détermination de priorités au niveau du Cabinet représente un pas de géant dans la gestion du renseignement de sécurité au Canada. On simplifierait à peine en disant que jusqu'à maintenant, les priorités s'établissaient généralement en fonction d'une combinaison de tradition (habituellement, l'objectif d'une année reste l'objectif de l'année suivante) et de mauvaises surprises lorsque surgissent de nouvelles menaces.

Sauf pour quelques lignes dans nos examens du programme d'analyse et de production et de la protection des avoirs scientifiques et techniques au chapitre 3 (voir pages 19 et 39), il est encore trop tôt pour faire rapport de façon plus détaillée sur la réaction du SCRS. Evidemment, nous suivrons la situation de près.

## Manuel des opérations

La révision à long terme du Manuel des opérations du SCRS se poursuit. Il reste encore certaines sections rédigées avant le 16 juillet 1984, date à laquelle le SCRS voyait le jour en héritant des procédures et des responsabilités de l'ancien Service de sécurité de la GRC. Néanmoins, le SCRS a abordé les principaux domaines relevés dans nos rapports et par le Groupe consultatif indépendant, mis sur pied en 1987 par le Solliciteur général d'alors afin de donner suite à notre rapport sur le programme d'antisubversion. Citons notamment des procédures pour la désignation des cibles d'enquête, le contrôle des sources humaines et la conduite des enquêtes. Depuis le 16 juillet 1984, on compte 106 modifications et 30 nouveaux bulletins qui se sont ajoutés au Manuel.

<sup>2</sup> *Responsabilité et efficacité: Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité dans les années 1990*, notes pour une allocution du Solliciteur général d'alors devant l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, le 29 septembre 1989.

<sup>3</sup> Notes pour une déclaration du Solliciteur général devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes, le 5 avril 1990.



Compte tenu du fait qu'il est probablement impossible d'en arriver à une définition parfaitement exacte d'une directive ministérielle et à la suite des consultations que nous avons tenues avec le Ministère, nous sommes convaincus que nous continuerons d'obtenir tout ce dont nous avons besoin pour nous acquitter de nos responsabilités légales consistant à surveiller les directives ministérielles.

**Responsabilité de recommandations négatives:** Une directive révisé le niveau de responsabilité relativement aux recommandations de la part du SCRS de ne pas accorder une habilitation de sécurité. On exige que le directeur (ou un sous-directeur désigné en son absence) approuve personnellement chaque recommandation négative en vertu de la Politique du gouvernement sur la sécurité, c'est-à-dire le filtrage de sécurité des fonctionnaires, des entrepreneurs du gouvernement, des employés des aéroports et ainsi de suite. Auparavant, l'approbation se faisait à un niveau inférieur.

En fait, nous avons déjà recommandé cette façon de procéder. Nous sommes d'avis que les questions d'habilitation de sécurité adverses devraient être traitées à un niveau très élevé, afin de s'assurer que ces recommandations ne sont pas traitées à la légère, ce qui s'est passé d'après des témoignages à nos audiences.

## Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité

À long terme, l'événement le plus marquant de 1989-1990 pour le SCRS se révélera probablement être la détermination par le Cabinet de priorités en matière de renseignement de sécurité. Cette directive ministérielle mérite un traitement distinct à cause de son caractère innovateur et historique. Il s'agit de la première fois que le Cabinet établit des priorités pour le SCRS, ce qui comble une importante lacune dans la surveillance politique législative du renseignement de sécurité.

Cette décision du Cabinet s'est exprimée dans la première d'une série annuelle promise de directives sur les exigences nationales en matière de renseignement de sécurité. On y établit cinq priorités pour les activités de collecte des données, d'analyse et de diffusion du renseignement, jusqu'au 31 mars 1991:

- la sécurité publique;
- l'intégrité du processus démocratique;
- la sécurité des biens gouvernementaux;
- la sécurité économique, et
- la sécurité et la paix internationales.

La plupart de ces priorités se passent d'explication. Comme l'a décrit publiquement le Solliciteur général d'alors, l'«intégrité du processus démocratique» désigne:



des domaines clés des activités du Service. En vertu de cette directive, le Solliciteur général s'engage à élaborer un cadre de politique stratégique qui intégrera l'orientation établie. L'une des plus importantes dispositions prévoit que le Solliciteur général fournira chaque année par écrit, au directeur, des instructions établissant les priorités gouvernementales du renseignement de sécurité. Nous discutons plus loin dans le présent chapitre des premières directives concernant les besoins au niveau national de renseignement de sécurité.

Une directive sur les politiques et principes généraux régissant la conduite des enquêtes a comme objet de définir un cadre général qui donnera lieu à des directives plus spécifiques. On y réitére notamment, plus en détail, les cinq principes de base énoncés par la Commission McDonald:

- la règle de droit doit être respectée;
- le moyen d'enquête utilisé doit être proportionné à la gravité de la menace et à la probabilité de sa mise à exécution;

- le besoin d'employer diverses techniques d'enquête doit être mis en regard du tort que cela pourrait causer aux libertés civiles, ou à des institutions sociales précieuses;
- plus une technique comporte d'intrusion, plus l'autorisation d'y recourir doit venir de haut;

- sauf dans les cas d'urgence, il faut utiliser les techniques de collecte de renseignements qui comportent le moins d'intrusion avant d'employer celles qui en comportent le plus.<sup>1</sup>

Ces principes méritent d'être souvent répétés, car ils restent aussi pertinents qu'au moment de leur rédaction. Évidemment, ils étaient loin d'être inconnus, mais c'est la première fois que le SCRS reçoit une directive spécifique du Solliciteur général de les appliquer.

Nous apprécions particulièrement le fait que la directive sur les principes généraux reprenne l'un de nos thèmes réguliers, en privilégiant le recours à des sources ouvertes dans la mesure du possible, des publications par exemple, au lieu d'une enquête secrète qui comporte souvent le risque d'une intrusion inutile dans la vie privée.

**Définition d'une directive:** Dans le contexte du nettoyage en cours dans ce domaine, le ministère du Solliciteur général a également pris des mesures en 1989-1990 pour définir avec précision la nature d'une «directive ministérielle». L'absence de consensus sur une définition nous a déjà posé des problèmes, lorsque nous découvrons que le Ministère ne nous fournissait pas certains documents que le Service considérait comme une directive.

Des zones grises demeurent, notamment la correspondance du Solliciteur général adressée au SCRS sur des opérations de jour en jour. Le Solliciteur général estime qu'il ne s'agit pas de directives, parce que ces communications ne contiennent pas d'«instructions d'application constante». Cependant, une instruction spécifique donnée dans un cas peut servir de précédent pour le suivant, et le suivant, jusqu'à ce que cette instruction devienne une règle aussi rigide que n'importe quelle directive d'ensemble.

<sup>1</sup> *La liberté et la sécurité devant la loi*, Deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, 1981, pages 539-540.

À cause de ses larges pouvoirs d'enquête et du secret qui entoure nécessairement une bonne partie de son travail, le SCRS fait l'objet de plusieurs mesures de contrôle. Il doit demander à la Cour fédérale du Canada des mandats lui permettant d'avoir recours à des techniques comportant intrusion, par exemple l'écoute électronique. Le Service reçoit une orientation politique du Solliciteur général. L'Inspecteur général agit à titre de surveillant personnel du Solliciteur général. Le CSARS joue le rôle de surveillant à la fois pour le Parlement et pour le public.

Nos fonctions, telles que définies par la *Loi sur le SCRS*, occupent deux grandes catégories, soit l'enquête sur les plaintes et la surveillance de la façon dont le Service exerce ses fonctions.

Nous traitons des plaintes au chapitre 8. Le présent chapitre et les cinq qui suivent traitent de ce que nous avons appris au cours du processus de surveillance, avec autant de détails que le permet la protection de la sécurité nationale. Le présent chapitre se concentre sur les activités spécifiquement désignées dans la *Loi* et sur le processus de surveillance.

### Directives ministérielles

Le paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS* autorise le Solliciteur général à présenter des instructions écrites au Service. L'alinéa 38a(ii) définit l'examen des instructions du Solliciteur général comme l'une de nos fonctions de routine. Nous examinons également les modifications au Manuel des opérations du SCRS, car elles communiquent aussi des instructions.

L'annexe A présente une liste des sept directives émises en 1989-1990. Il ne serait pas pratique de dresser une liste des modifications au Manuel des opérations et à tout événement, la plupart d'entre elles sont de nature administrative. Nous n'avons aucune objection à formuler à l'égard des directives ministérielles de 1989-1990 ou des modifications au Manuel.

Au cours d'un examen nous avons découvert que des instructions avaient été fournies hors des voies habituelles. Par conséquent, ces directives auraient pu échapper à notre examen. Nous avons porté la question à l'attention du Solliciteur général.

Auparavant, une bonne partie des directives ministérielles représentait un ensemble hétéroclite de mesures mises au point en réponse à des besoins immédiats. Quand un problème surgissait, on rédigeait vite une directive pour le traiter. Ces problèmes touchaient habituellement la protection de la vie privée, l'intégrité d'institutions sociales et des activités légitimes de défense d'une cause et de manifestation d'un désaccord. L'orientation générale de ces directives consistait à augmenter la protection pour les droits de la personne.

**Une deuxième orientation:** Cette orientation générale s'est maintenue en 1989-1990, mais une deuxième orientation s'est également manifestée. On prend maintenant soin de rendre plus systématique le contrôle ministériel, un contrôle découlant plus de la politique que des événements, comme c'était le cas auparavant.

Une directive sur la responsabilité du directeur à l'égard du Solliciteur général prévoit notamment que les directives ministérielles établissent des principes et des exemples dans



moderne de renseignement, on peut prévoir que les plaintes seront de nature moins fonda-  
mentale.

Cependant, la nécessité d'une surveillance externe ne disparaîtra jamais. Il y a trois ans, nous citions Juvénal en épigraphe, «Qui gardera les gardiens eux-mêmes?». Cette question a survécu pendant près de deux millénaires parce qu'elle est toujours demeurée pertinente. L'existence d'une surveillance autonome reste la meilleure garantie disponible que le ren-  
seignement de sécurité restera dans les limites de la légalité.



## Crédibilité du Service

Est-ce que la critique publique du Service mine sa crédibilité auprès des Canadiens et Canadiennes et des autres organismes, canadiens et étrangers, avec lesquels il travaille?

Cette crainte doit être dissipée. Le SCRS gagne en crédibilité par la franchise que nous tentons d'appliquer à nos rapports annuels et autres déclarations publiques. Cette franchise témoigne du fait que le CSARS, contrairement aux accusations qui pèsent souvent sur les organismes de réglementation, n'a pas été détourné pour devenir le simple défenseur des gens qu'il est censé surveiller. Cette autonomie du CSARS garantit de plus que l'alerte sera donnée si le SCRS cesse d'être aussi efficace ou équitable. De plus, le Parlement et le public ont droit à tous les renseignements que la sécurité nationale nous permet de révéler.

Pour ce qui est de la crédibilité du Service auprès de ses homologues étrangers, force est de constater que la surveillance externe se répand de plus en plus. C'est un principe bien établi chez les Australiens et les Américains, et les Britanniques semblent vouloir lentement s'y intéresser. Même en Union soviétique, le KGB semble faire des pieds et des mains pour suivre le courant de *glasnost*. Vladimir Krioutchkov, chef du KGB, a déclaré que son organisme apprécierait de pouvoir fonctionner dans un cadre juridique défini.

On peut également conclure sans équivoque que le SCRS est plus solide maintenant, après six années de surveillance, que lors de ses débuts en 1984. Le SCRS a traversé des moments difficiles, dont il ne portait pas l'entière responsabilité. D'après ce que nous en savons, le Service a réussi à se tailler une place et continue de gagner en crédibilité.

## La nécessité d'une surveillance

Il est évident que la surveillance complice la vie à un organisme du renseignement de sécurité. Il n'y a pas beaucoup d'institutions publiques qui reçoivent l'examen attentif que nous portons au SCRS ou la publicité qui l'accompagne. Néanmoins, une surveillance autonome est le pendant des pouvoirs que doit nécessairement posséder un organisme de renseignement pour faire intrusion dans la vie privée d'un particulier aux fins de la sécurité nationale. Une surveillance autonome est essentielle pour assurer au Parlement et au public que le Service n'exerce pas ces pouvoirs de façon déraisonnable ou inutile.

La surveillance s'est imposée à cause de la possibilité démontrée d'abus de pouvoirs secrets de la part des responsables de la sécurité nationale. Les États-Unis et l'Australie, tout comme le Canada, ont vécu de tels abus. Au Royaume-Uni, où la surveillance est beaucoup plus bureaucratique qu'externe, les abus semblent moins contrôlés. Plus tôt cette année, les autorités britanniques admettaient que les services de sécurité britanniques avaient menti pour jeter le discrédit sur des terroristes irlandais. La surveillance externe dresse un rempart contre de tels abus.

Il faut bien le dire, à mesure que les années passent et que le SCRS prend la forme qui lui a été définie par le Parlement, il est bien naturel que nous ayons de moins en moins de critiques de fond à formuler. On admet maintenant que l'on avait sous-estimé au départ la difficulté de séparer le SCRS de la GRC. Dans un tel contexte, des accrocs devenaient inévitables. Mais à mesure que le SCRS complète sa transformation en un organisme

**Accès:** L'efficacité de la surveillance sous-entend également le droit de déterminer de notre propre chef les questions que nous examinerons, principe reconnu clairement par le Parlement dans la Loi. L'article 39 nous donne accès à tous les renseignements relevant du contrôle du Service ou de l'Inspecteur général, à l'exception seulement des documents confidentiels du Cabinet. A l'alinéa 38a), le Parlement nous a également chargé de «surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions».

La portée de la surveillance — il nous semble évident — doit englober les budgets et les données financières. L'argent est le nerf de la guerre et c'est d'autant plus vrai pour un organisme gouvernemental. Nous négligerions des possibilités de bien comprendre certaines situations importantes si nous laissons de côté la nature des dépenses du SCRS.

Nous n'avons pas l'intention de participer au processus budgétaire, comme les comités américains de contrôle. Là encore, nous serions des intervenants plutôt que des surveillants. Nous ne cherchons pas non plus à refaire le travail du Vérificateur général, qui est mieux en mesure que nous de s'assurer que les fonds ne sont pas mal utilisés.

Cependant, nous continuerons de demander des comptes détaillés des dépenses du Service, car ces comptes nous aident à nous acquitter de notre principale responsabilité ... la surveillance des activités opérationnelles du Service.

**Au-delà du SCRS:** Le SCRS n'est qu'un maillon de la chaîne du renseignement de sécurité. Il travaille en collaboration étroite avec la GRC (notamment sur le plan du terrorisme), avec les ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale (espionnage et sabotage), avec le Secréariat d'Etat (demandes de citoyenneté), avec Immigration Canada (demandes d'entrée au Canada), avec Douanes Canada (exportations illégales de sciences et technologies), avec Transports Canada (terrorisme encore et habilitation de sécurité des travailleurs des aéroports), avec le Conseil privé (analyse du renseignement) et d'autres.

Notre surveillance du SCRS serait incomplète si elle négligeait ces relations. Notre mandat ne nous permet pas de commenter le travail d'autres organismes, mais nous ferions mal notre travail si nous ne gardions pas un oeil sur les liens que le SCRS a avec ces organismes, pour dire ce que nous en pensons.

**Idees neuves:** L'une des différences les plus importantes entre le contrôle du Congrès américain et notre surveillance vient du fait que le contrôle américain s'étend à l'ensemble du système de soutien du renseignement et de la sécurité des Etats-Unis, ne s'arrêtant qu'au seuil de la Maison blanche. Au Canada, nous n'avons pas de surveillance autonome de l'appareil fédéral de renseignement et de sécurité dans son ensemble.

Par conséquent, l'examen des liens entre le SCRS et d'autres organismes nous offre une perspective unique. Cette perspective peut également susciter des idées sur des façons d'améliorer le renseignement de sécurité. Nous croyons que le Parlement s'attend à ce que nous partagions nos idées. On ne peut évidemment espérer qu'il s'agira toujours d'idées géniales. Cependant, il serait irresponsable de notre part de ne rien dire et d'attendre que «quelqu'un d'autre» intervienne éventuellement lorsque nous percevons des possibilités d'amélioration. Il n'existe pas de «quelqu'un d'autre» qui a les mêmes possibilités de voir comment les choses fonctionnent (ou ne fonctionnent pas) et de dire ce qui en est.

«oversight» et «review».

En fait, la question du vocabulaire en tant que telle ne se pose même pas en français. Dans la version française de la *Loi sur le SCRS*, le terme «surveillance» est utilisé pour traduire à la fois

lorsque nous croyons que l'intérêt public l'exige.

de penser que le Parlement nous ait donné un rôle de chroniqueur. Nous pouvons offrir au Parlement et aux Canadiens et Canadiennes une assurance raisonnable que le SCRS respecte son mandat seulement si nous pouvons à discrétion examiner des opérations en cours

pas l'intention de la *Loi sur le SCRS*.

jour le jour, ce qui ferait de nous des intervenants plutôt que des surveillants, ce qui n'est donnerait l'occasion, et même la responsabilité, de conseiller le SCRS sur ses activités au comme c'est le cas des comités de contrôle américains. Un préavis des opérations nous Nous ne nous attendons pas à nous faire aviser à l'avance des opérations de renseignement,

Nous restons évidemment conscients de la possibilité que des demandes de renseignements pourraient à l'occasion nuire à des opérations en cours et nous acceptons certaines restrictions selon le cas. Ainsi, nous retardons parfois notre examen de façon à permettre à des agents du renseignement de consacrer toute leur attention à des activités urgentes de collecte et d'analyse de données, avant de s'attarder à répondre à nos questions. En pratique, une proportion importante de notre surveillance s'effectue après coup. Dans le présent rapport, citons comme exemple notre étude des opérations sur les campus (voir page 27).

**Au fil des événements:** Tout d'abord, nous croyons toujours que le CSARS doit pouvoir à sa discrétion examiner les opérations en cours. La surveillance serait futile si elle se limitait à des dossiers classés et des opérations terminées. Dans le domaine du renseignement de sécurité, plusieurs dossiers ne sont jamais classés et plusieurs opérations ne sont jamais terminées. Si nous nous en tenions à une surveillance après coup, nous n'aurions jamais découvert par exemple que le SCRS n'a toujours pas documenté la menace pour la sécurité nationale, si menace il y a, que représentent certains particuliers dont le dossier reste ouvert dans ce qui reste de l'ancien programme d'antisubversion (voir chapitre 6).

Devant ces changements dans notre terminologie et la composition de notre comité, il pourrait s'avérer opportun de rappeler brièvement certains éléments clés de notre approche à la surveillance.

## Portée de la surveillance

C'est pourquoi nous avons choisi en épigraphe cette année la citation bien connue de Shakespeare, «ce que nous appelons rose par n'importe quel autre nom sentirait aussi bon». Nous voulons ainsi réitérer que le changement de terminologie ne signifie en aucune façon que nous percevons notre mandat d'une façon différente. Nous insistons sur ce fait, quel que soit le nom que nous leur donnions, nos activités au CSARS n'ont changé en rien.

notre mandat au-delà de ce qui avait été prévu par le Parlement. Le fond de la question n'était donc pas l'utilisation d'un mot ou l'autre, mais la nature même de nos activités.



# 1. Une année charnière

Il y a deux ans, nous avions choisi l'expression courante «franchir le cap» en épigraphe de notre rapport annuel. Ce choix s'expliquait par le fait qu'après certaines difficultés de départ, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) s'engageait sur la voie que le Parlement lui avait tracée en 1984, lors de l'adoption de la *Loi sur le SCRS*. La même expression aurait bien pu être reprise cette année, car de nombreux caps ont été franchis depuis la présentation de notre dernier rapport annuel.

Ainsi, le SCRS a reçu pour la première fois de son existence une décision du Cabinet définissant les priorités en matière de renseignement. Bien que l'ingérence politique représente un danger universellement reconnu dans le monde du renseignement de sécurité, à cause du risque de détournement à des fins partisans, le leadership politique est de son côté universellement applaudi. Dans notre type de démocratie, la responsabilité ultime du bien-être de la nation repose sur les politiciens élus. Pour paraphraser Georges Clémenceau, le renseignement de sécurité est une chose trop grave pour la confier à des gens de métier. Nous nous attarderons sur les nouvelles priorités au chapitre 2 du présent rapport (page 9).

En ce qui touche le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) auquel nous siégeons, il faut mentionner une décision marquante de la Cour d'appel fédérale rendue dans la cause *Thomson* (voir page 60). Dans cette décision, la Cour reconnaissait le statut du Comité à titre de tribunal quasi-judiciaire dans ses enquêtes sur des plaintes concernant le refus d'une habilitation de sécurité. Cette décision renforce le respect des principes de la justice fondamentale et de la *Charte canadienne des droits et libertés* à toutes les étapes du processus d'habilitation.

L'année visée par le présent rapport a également donné lieu au premier changement dans la composition du Comité. M. Ronald G. Atkey, notre premier président, et M. Frank McGee ont passé à d'autres activités. Notre nouveau président, M. John W. H. Bassett, et un nouveau membre, M. Stewart McInnes, sont arrivés au CSARS en novembre 1989.

L'année qui vient de s'écouler était également celle de la revue par un Comité spécial de la Chambre des communes de la *Loi sur le SCRS* et de la loi correspondante complètement taire, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Nous avons dû rédiger le présent rapport sans connaître les recommandations du Comité spécial, ce qui expliquera à nos lecteurs réguliers pourquoi nous n'abordons pas dans le présent rapport certaines questions que nous avons déjà soulevées. Nous n'avons pas l'intention de presumer des recommandations du Comité spécial.

## Surveillance ou contrôle?

Dans le présent rapport, nous franchissons nous-mêmes un cap mineur, dans l'espoir de mettre un terme à une discussion inutile sur notre façon d'utiliser indifféremment les expressions «contrôle» et «surveillance» pour décrire nos travaux des années précédentes. D'ores et déjà, nous utiliserons exclusivement le terme «surveillance».

La controverse est loin de se limiter à une simple question de vocabulaire. Dans le contexte des grands pouvoirs dévolus aux comités de contrôle aux États-Unis, certains critiques voyaient dans l'utilisation de l'expression «contrôle» une tentative de notre part d'élargir



47	Le legs de l'antisubversion .....	6.
47	Le legs .....	
47	Notre étude .....	
48	Au départ .....	
49	Les dossiers .....	
50	Ciblage .....	
51	Niveau d'enquête .....	
52	Filtrage de sécurité .....	
52	Une porte de sortie .....	
53		
55	Au SCRS .....	7.
55	Recrutement .....	
55	La promotion de 1989-1990 .....	
55	Relations publiques .....	
56	Relations de travail .....	
57	Utilisation du polygraphe .....	
57	Locaux .....	
58		
59	Plaintes .....	8.
59	Le bilan de 1989-1990 .....	
59	Deux décisions marquantes des tribunaux .....	
60	Encore la Défense .....	
62		
67	Au CSARS .....	9.
67	Présentation de rapports au Parlement .....	
67	En contact .....	
68	Dépenses .....	
69	Personnel .....	
70		
73	Directives ministérielles données au SCRS, 1989-1990 .....	A
75	Résumé des plaintes .....	B
81	Colloque de Vancouver .....	C
83	Répertoire du personnel du CSARS .....	D

## Annexes

# Table des matières

1.	Une année charnière .....	1
2.	Surveillance .....	7
	Directives ministérielles .....	7
	Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité .....	9
	Manuel des opérations .....	10
	Autorisations ministérielles .....	11
	Ententes avec d'autres gouvernements .....	11
	Actes illégaux .....	12
	Divulgations .....	12
	Rapport du directeur et certificat de l'inspecteur général .....	12
	Rapports spéciaux .....	13
	Consultations et enquêtes .....	13
3.	Opérations du SCRS .....	15
	Statistiques sur les mandats .....	15
	Protections .....	16
	Accès au CIPC .....	18
	Relations avec la GRC .....	18
	Programme d'antiterrorisme .....	18
	Programme de contre-espionnage .....	20
	Opérations mixtes .....	20
	Filtrage de sécurité .....	21
	Filtrage à l'immigration .....	21
	Analyse et production .....	22
	Sciences et technologie .....	25
	Opérations sur les campus .....	26
	Sources ouvertes .....	28
	Etude régionale .....	29
4.	Le SCRS et les Canadiens autochtones .....	31
	Notre examen .....	31
	«Extremisme autochtone» .....	32
	Le cas spécial des Innus .....	34
	Diffusion de l'information .....	36
	Rapports futurs .....	37
5.	Echanges d'information .....	39
	Notre étude .....	39
	Ententes avec l'étranger .....	40
	Echanges au pays .....	43

Qu'y a-t-il dans un nom ? Ce que nous appelons rose  
Par n'importe quel autre nom sentirait aussi bon.

William Shakespeare

L'honorable Pierre H. Cadieux, P.C., député  
Solliciteur général du Canada  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

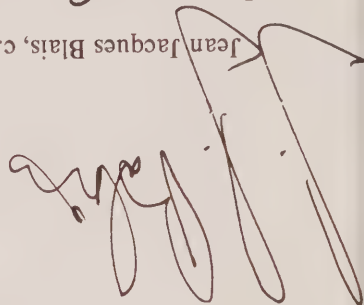
Conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, nous soumettons au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice financier 1989-90.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

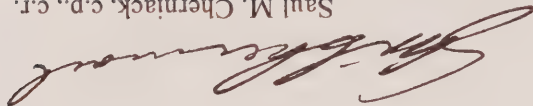
Le président,  
John W. H. Bassett, c.p., O.C.



Jean Jacques Blais, c.p., c.r.



Saul M. Cherniack, c.p., c.r.



Stewart D. McInnes, c.p., c.r.



Paule Gauthier, c.p., c.r.





Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité  
365, avenue Laurier ouest  
C.P. 2430, succursale D  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5W5

(613) 990-8441: Les appels à frais virés sont acceptés et le standard téléphonique est ouvert de 7h30 à 18h00, heure d'Ottawa.

© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1990  
No de cat. JS71-1/1990  
ISBN 0-662-57774-4

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ



# Rapport annuel

1989-1990



1989-1990

# Rapport annuel

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ





CAI  
SIR  
-A56

SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

# Annual Report

1990-1991





SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

# Annual Report

---

1990-1991



---

---

Security Intelligence Review Committee  
365 Laurier Avenue West  
P.O. Box 2430, Station D  
Ottawa, Ontario  
K1P 5W5

(613) 990-8441: Collect calls are accepted, and the switchboard is open from 7:30 a.m. to 5 p.m. Ottawa time.

© Minister of Supply and Services Canada 1991  
Cat. No. JS71-1/1991  
ISBN 0-662-59997-7



---

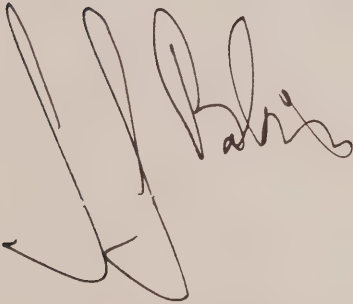
September 30, 1991

The Honourable Doug Lewis, P.C., M.P.  
Solicitor General of Canada  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mr. Lewis:

As required by section 53 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, we hereby transmit to you the Annual Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1990-91, for submission to Parliament.

Yours sincerely,



Jean Jacques Blais, P.C., Q.C.



John W.H. Bassett, P.C., O.C., O.Ont.  
Chairman



Saul M. Cherniack, P.C., Q.C.



Paule Gauthier, P.C., O.C., Q.C.



Stewart D. McInnes, P.C., Q.C.



---

## The Security Intelligence Review Committee at a Glance

The Security Intelligence Review Committee (called “SIRC” or “the Committee” in this report) acts as the eyes of the public and Parliament on the Canadian Security Intelligence Service.

The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) is a federal government agency created in 1984 by the *Canadian Security Intelligence Service Act*. CSIS investigates terrorists, spies and others whose activities may be a “threat to the security of Canada”. CSIS must operate primarily in secret. This makes it difficult for politicians and the Canadian public to ensure that CSIS operations are effective and that at the same time CSIS respects the rights and freedoms of Canadians. To remedy these problems, the same law that created CSIS created SIRC.

The Committee is independent of the Government. The *Canadian Security Intelligence Service Act* provides that its five members be appointed by the Governor in Council after consultation among the leaders of all parties having more than twelve members in the House of Commons. Individuals may be appointed to the Committee only if they are already Privy Councillors or are appointed to the Privy Council for that purpose by the Governor General.

To the extent that national security permits, the Committee reports to Parliament through its annual reports. Annual reports are available to the public. They constitute a “report card” on CSIS operations that would otherwise not be allowed to come under public scrutiny because of national security considerations.

The Committee also has the power to investigate complaints relating to CSIS. First, it can investigate complaints by a person about “any act or thing” done by CSIS. It is not necessary that the person complaining be personally affected by what CSIS did. Second, the Committee can review certain denials of security clearances affecting federal government employees or job applicants or persons who seek to sell goods or services to the federal government under contract. In a related vein, it can also review adverse security findings that would affect a person’s right to immigrate to Canada or obtain Canadian citizenship. If the Committee finds a complaint justified, it recommends a remedy.





---

## Glossary

ANC –	Association of New Canadians
ARAACP –	Airport Restricted Area Access Clearance Program
CAUT –	Canadian Association of University Teachers
CI –	Counter-Intelligence
COCOM –	Co-ordinating Committee for Multilateral Export Controls
CRNC –	Criminal Records Name Check
CSE –	Communications Security Establishment
CSIS –	Canadian Security Intelligence Service
CT –	Counter-Terrorism
DIRECTOR –	the Director of the Canadian Security Intelligence Service
DND –	Department of National Defence
FBI –	Federal Bureau of Investigation
GSP –	Government Security Policy
IO –	Intelligence Officer
IPC –	Intelligence Production Committee
MINISTER –	the Solicitor General of Canada, unless otherwise stated
NSID –	National Security Investigations Directorate
RAP –	Analysis and Production Branch
SERVICE –	Canadian Security Intelligence Service (CSIS)
SIRC –	Security Intelligence Review Committee
SIU –	Special Investigation Unit
TAPP –	Technical Aids Policies and Procedures
TARC –	Targeting Approval and Review Committee

---



---

# Contents

---

<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
The Five Year Review Brings Little Change	1
The Future	1
The Structure of this Report	2
Impact of the Gulf War on this Report	2
<b>2. REVIEW OF GENERAL MATTERS</b>	<b>3</b>
Ministerial Direction	3
Operational Manual	4
Disclosures in the Public Interest	4
Report of the Director and Certificate of the Inspector General	5
Inspector General's Reports and Studies	5
Special Reports	8
SIRC Consultations and Inquiries	8
Unlawful Acts by CSIS Employees	9
<b>3. CSIS OPERATIONS</b>	<b>11</b>
Arrangements with Other Governments	11
Exchanges of Information with Foreign and Domestic Agencies	11
Warrant Statistics	12
Multiple Target Authorizations not Directly Authorized by the Targeting Approval and Review Committee (TARC)	13
Counter-Terrorism (CT) Program	13
(a) Counter-Terrorism Branch Activities in General	13
(b) CSIS Activities During the Gulf War	15
(c) Air India	17
Counter-Intelligence Program	18
(a) East Bloc Investigations	18
(b) Michel Bull, Space Research Corporation and Iraq	19
Analysis and Production Branch (RAP)	20
Campus Operations	22
Files	22
Internal Security	24
<b>4. REVIEW OF CSIS ACTIVITIES REGARDING NATIVE CANADIANS</b>	<b>25</b>
SIRC Review of the CSIS "Native Extremism" Investigation (December, 1988 to March, 1989)	25
Second SIRC Review (March, 1989 to July, 1990)	26
Committee Comments and Conclusions about the "Native Extremism" Investigation and Subsequent CSIS Activities	27

---

---

<b>5.</b>	<b>SECURITY SCREENING</b> .....	29
	Role of the Service in Security Screening .....	29
	Security Clearances.....	29
	Delays .....	31
	Immigration Screening .....	35
<b>6.</b>	<b>DOMESTIC TERRORISM</b> .....	37
<b>7.</b>	<b>THREE CASE STUDIES</b> .....	41
	The Association of New Canadians.....	41
	Victor Ostrovsky.....	42
	Mohammed Al Mashat.....	42
<b>8.</b>	<b>COMPLAINTS</b> .....	45
	Complaints in 1990-91 .....	45
	Redress for Denial of Security Clearance .....	47
<b>9.</b>	<b>INSIDE CSIS</b> .....	49
	Polygraph Testing .....	49
	Finances .....	50
<b>10.</b>	<b>INSIDE SIRC</b> .....	51
	Staying in Touch .....	51
	Accounting to Parliament.....	51
	Spending.....	51
	Personnel.....	51
	<b>APPENDICES</b> .....	53
	<b>A. SIRC REPORTS AND STUDIES SINCE 1984</b> .....	55
	<b>B. COMPLAINTS CASE HISTORIES</b> .....	57
	<b>C. VANCOUVER SEMINAR (February 14, 1991)</b> .....	61
	<b>D. SIRC COUNSEL</b> .....	63
	<b>E. SIRC STAFF DIRECTORY</b> .....	65

---



---

# 1. Introduction

---

## The Five Year Review Brings Little Change

The 1990-91 fiscal year represented a watershed for the *CSIS Act*; it received its five year “report card”. The drafters of the Act had inserted a requirement that its provisions and operation be comprehensively reviewed five years after the Act came into force. In September, 1990, a special parliamentary committee chaired by Blaine Thacker, M.P. completed this review.

We (the Security Intelligence Review Committee, or “SIRC”) had submitted 31 recommendations to the Thacker Committee. We then published a report, *Amending the CSIS Act*, containing these recommendations and the reasoning behind them. The Thacker report, *In Flux But Not in Crisis*, adopted about two thirds of our recommendations. In total, Thacker made 117 recommendations aimed at improving the *CSIS Act*, its implementation and the Canadian “security and intelligence system” as a whole.

In February, 1991, the Government responded to the Thacker report with its own report, *On Course*. The Government accepted Thacker’s recommendation that SIRC continue to carry out the role specified for it in the *CSIS Act*. The Government’s main response to the other recommendations of the Thacker report, however, was that there would be no change in the Act and only modest changes in the functioning of Canada’s security intelligence system.

Significantly, however, the Standing Committee on Justice and the Solicitor General has created a Sub-committee on National Security, as the Thacker report recommended. Mr. Thacker will chair the Sub-committee. It will begin work on September 18, 1991, and will have two functions:

- to undertake a review and consider the budgets and functions of CSIS, the RCMP’s National Security Investigations Directorate (NSID) and their relationships with all agencies with which they have a Memorandum of Understanding or other working arrangements; and

- to consider SIRC’s annual report, all SIRC reports made under section 54 of the *CSIS Act*, the annual statement by the Solicitor General about national security and the public annual report from the Director of CSIS.

## The Future

How will this conclusion to the five year review of the *CSIS Act* affect us? Our major role is to review all CSIS activities. We seek to ensure an appropriate balance between an effective Service and a responsible Service. By *effective*, we mean that the Service should give timely warning of threats to our national security. By

---

*responsible*, we mean that the Service must go to great lengths, not only to stay within the law, but also to use its powers with restraint and with a proper sensitivity to the rights of individuals.

Our job is to determine in each case we examine whether CSIS is acting wholly within the law or going beyond it. Our decisions depend to some extent on the clarity of the law governing CSIS. The *CSIS Act* was the product of much time and hard work. We do not underestimate the difficulty its designers and drafters faced. However, with the benefit of five years of experience, it is clear to us, as it was to the Thacker Committee, that the Act is deficient in some respects. We made representations to Thacker about these deficiencies. We hold to those representations.

### **The Structure of this Report**

Chapter 2 of this report reviews what we consider “general matters” relating to protecting Canada against threats to its security. Chapter 3 examines specific CSIS operations. In addition, we have singled out several topics for a more thorough reporting: CSIS activities regarding native Canadians (Chapter 4), security screening (Chapter 5) and domestic terrorism (Chapter 6). Chapter 7 presents three case studies of CSIS operations. Chapter 8 examines the complaints process — how persons complain about the activities of CSIS or about being denied a security clearance. Chapters 9 and 10 report on certain internal workings of CSIS and this Committee respectively.

In this report we do not go into great detail about the precise steps we take in reviewing CSIS activities. This does not mean that our reviews are not thorough. In general, our review activities may include the following: interviews with complainants, CSIS employees at Headquarters and in regional offices, examination of files, court testimony and decisions, surveys and in-depth research. Our goal in each case is to ensure that our investigations are sufficiently detailed to warrant the trust placed in the Committee.

### **Impact of the Gulf War on this Report**

The fear of increased terrorism flowing from the Gulf War led CSIS to move many intelligence officers temporarily from their normal work to counter-terrorism desks. This meant that the Committee had to accept a somewhat slower response to our questions to CSIS. We also had to accept much longer than normal delays before being able to interview CSIS experts about the areas of review we had planned for this year. We have since regained most of this lost ground.

---

## 2. Review of General Matters

---

One of our major functions is to review CSIS activities. The results of this year's review are reported in subsequent chapters. In this chapter, we review several topics that are not strictly subsumed under the rubric "CSIS activities", but that have an important impact on how CSIS performs its duties.

### Ministerial Direction

Under subparagraph 38(a)(ii) of the *CSIS Act*, SIRC is required to examine the Minister's written directions to the Service. In fiscal year 1990-91, the Minister gave CSIS only one direction. We welcomed this direction because the Act's core, section 2 — the definition of "threats to the security of Canada" — lacks sufficient precision, and the Government response to Thacker made it clear that the definition would not be amended. The direction makes up for this deficiency by offering CSIS a detailed interpretation of sections 2 and 12. It defines several crucial terms such as "espionage and sabotage" and "foreign influenced activities" more precisely than does section 2. The Solicitor General informed the Chairman that he intends to make the direction public in his statement to the House of Commons later this year.

Ministerial directions typically cover the most sensitive types of investigations, such as campus investigations or joint operations with allies in Canada. A number of the directions require the Service to seek the specific authority of the Solicitor General to undertake certain types of operations.

Part of the Committee's mandate is to collect statistics on CSIS operations. One statistic we collect is a count of all authorizations given by the Minister under the terms of Ministerial directions, by type and date. The Committee is then able to address any significant trends in sensitive operations.

We also review CSIS decisions made pursuant to Ministerial directions. Sometimes we do this through special studies. Thus, for example, we have audited decisions made under the Ministerial direction on security investigations on university campuses. We also do this as part of a periodic review process. In our regional audits, we review all authorizations for investigations in that region.

One direction, made public by the Minister, requires his personal approval of any intrusive investigations under paragraph 2(d) of the *CSIS Act*. Paragraph 2(d) has been termed the "subversion" aspect of the definition of "threats to the security of Canada". Our research showed that there were no investigations during the 1990-91 fiscal year under paragraph 2(d). We are further informed by the Service that the Minister authorized no such investigations in the 1990-91 fiscal year.

---

## Operational Manual

This year, CSIS made four minor changes and one major change to its Operational Manual. The minor changes related to the following topics:

- help given to Employment and Immigration Canada “in support of the detention of a person on security grounds in order to contain a potential threat”;
- procedures for the Service to provide reports supporting subsection 40.1(1) certificates under the *Immigration Act*. With such a certificate, the Government can halt all immigration inquiry actions and subject a person to immediate deportation. An example of the application of this procedure is provided in our report on the two Iraqi nationals detained during the Gulf War (see Chapter 3);
- caveats to be placed on documents conveying information to domestic and foreign agencies. These caveats prevent further dissemination without obtaining the approval of CSIS; and
- the mandate and structure of the Operations and Analysis Policy Committee. This committee guides the development of Service policy.

The one major change to the Manual has been the revision by the Service of the human sources section. The revision puts into operation a 1989-90 Ministerial direction. We have examined these minor and major changes closely, and commend the Service for its efforts. In the human sources section, however, we found one variance between the direction and the Manual.

Each year we ask the Service to detail its progress in updating those instructions in the Operational Manual which were written before the *CSIS Act* came into force. We can report that most sections of the Manual have now been updated. Several sections (for example, targeting policy) have been revised more than once.

We cannot say the same for the Technical Aids Policies and Procedures (TAPP) Manual. This manual governed the use of warrant powers. It consisted almost completely of instructions pre-dating the *CSIS Act*. The manual as such no longer exists. Most of its chapters have been replaced by other policy instruments. At present, officers follow a patchwork of instructions, some in the form of “Bulletins” found in the CSIS Operational Manual. We think the Service needs comprehensive guidelines on the use of its most intrusive powers.

## Disclosures in the Public Interest

There were no public interest disclosures under section 19 of the *CSIS Act*.

---



---

## Report of the Director and Certificate of the Inspector General

Under subparagraph 38(a)(i) of the *CSIS Act*, the Committee is to review the report of the CSIS Director and the Certificate of the Inspector General. This constitutes part of the Committee's general review of the performance of CSIS.

As we went to press, we received a copy of the CSIS annual report for the fiscal year 1990-91. The Director sends this report to the Solicitor General, as subsection 33(1) of the *CSIS Act* requires. The 1990-91 report gives a useful overview of the national and international environment in which CSIS works. The report contains more detailed information than before on recent developments in counter-terrorism.

In his 1989-90 certificate, the Inspector General indicated that he was generally satisfied with the CSIS annual report. He particularly commended the CSIS summaries and analysis of international events.

Nonetheless, he was disappointed that the Director had chosen not to comment on several issues, such as the public and media perception of CSIS, the relationship between the Service and its client departments and agencies, and the work of the Thacker Committee. We concur with the Inspector General's comments.

The certificate identified three areas of non-compliance with the *CSIS Act* or Ministerial direction. These involved warrant conditions, the collection and retention of information, and the Ministerial direction on campus operations. The Inspector General also noted that, since his last certificate in November, 1989, the Director had submitted two reports to the Minister about possible unlawful activities by CSIS employees in performing their duties and functions. The Inspector General expressed concern about Service delays in submitting such reports to the Minister. We concur with these concerns.

### Inspector General's Reports and Studies

The Inspector General conducts reviews of CSIS activities at the Committee's request pursuant to paragraph 40(a) of the *CSIS Act*. The Inspector General also consults with us at the beginning of each year to ensure that there is no duplication in our respective review programs.

#### (i) Warrants and File Destruction

In 1990-91, the Committee received one study by the Inspector General on warrants and one on file destruction.

The warrant study examined the processing of intelligence collected under warrants for the interception of oral communications and telecommunications. The

---

Inspector General noted that CSIS is now paying well-deserved attention to this area. He reported a generally high quality of processing and reporting, and found no serious compliance problems.

We report on the Inspector General's study on file review and destruction activities in Chapter 3.

## (ii) CSIS and the Communications Security Establishment (CSE)

CSIS exchanges information with many foreign and domestic agencies. One of the domestic agencies that we knew least about was the Communications Security Establishment (CSE). CSE, Canada's signals intelligence agency, is shrouded in secrecy due to the nature of its work.<sup>1</sup> Although our mandate does not extend to CSE, the involvement of CSIS in information exchanges with CSE makes the relationship between the two bodies relevant to us. We wanted to learn more about the relationship to ensure that information exchanges did not compromise individual rights.

During a review last year, we took a preliminary look at one aspect (which we cannot disclose for security reasons) of the relationship between CSIS and CSE. During fiscal year 1990-91, we used our authority under section 40 of the *CSIS Act* to ask the Inspector General to review information exchanges between CSIS and CSE and the policy framework in which they occur. We asked that he pay particular attention to a series of issues. These included the nature of the cooperation and the arrangements in place between the two agencies, the impact on CSIS operations, and whether the procedures involved any unreasonable or unnecessary exercise of powers by CSIS.

We have not yet received the final report, but the Inspector General was able to answer all our questions in a preliminary briefing. The Inspector General considered whether the information and intelligence exchanges complied with the *CSIS Act* (sections 12, 17 and 19 in particular) and Service policies and procedures. He found that those technical and operational exchanges between the agencies that he reviewed complied with the *CSIS Act* and with existing cooperation agreements. The cooperation agreements provide, among other matters, for the protection of information about Canadians.

Our key questions pertained to the role of CSIS in collecting information about Canadians. We wanted to know what was collected, by whom, and how it was used. The Inspector General's conclusions indicate that current CSIS policies and

---

<sup>1</sup> This Committee and the Thacker Committee had both expressed concern about the absence of external review mechanisms covering most of the Canadian intelligence community, including CSE.

---

procedures safeguard the interests of Canadians by limiting the information obtained from CSE to that which CSIS has the mandate and authority to collect.

More generally, the Inspector General found no evidence of any unreasonable or unnecessary use of powers by CSIS in exchanging information and intelligence with CSE. The review indicated that CSIS clearly recognizes the sensitivity of the relationship with CSE.

The Inspector General did identify a need for CSIS to develop and document operational policy about its relations and exchanges with CSE. Cooperation agreements recently concluded between the agencies now permit CSIS to accomplish this. We will monitor CSIS exchanges in this area.

The newly-implemented tracking procedures for domestic and foreign information exchanges, described in Chapter 3, will allow us to sample CSIS/CSE exchanges appropriately in the future. We will begin regular reviews and report our findings in our next annual report.

We caution that the review carried out by the Inspector General at our request assessed the propriety of the actions of CSIS, not those of CSE. It should not therefore be mistaken for an external review of CSE operations.

### (iii) The CSIS Threat Assessment Program

In our 1987-88 Annual Report,<sup>2</sup> we reviewed the operations of the Counter-Terrorism (CT) Branch. We concluded that the principal consumers of CT intelligence were generally satisfied with the quality of intelligence they received about terrorist threats. They were satisfied with their access to CT personnel to discuss issues and problems. The analyses describing the level of danger to particular interests from terrorist groups were also well-received. This latter function — analysis of dangers from terrorist groups — forms the core of the CSIS Threat Assessment Program.

The Threat Assessment Program in the Service relies largely on the Counter-Terrorism Branch for its information. The program functions as an early warning system to the federal government about imminent threats to Canadians and other groups here and abroad. As such, it serves as a crucial front line defence against terrorism. We wanted to update our knowledge about how this important system was working. In short, we wanted to know how well it contributed to protecting Canadians.

During the 1990-91 fiscal year, we again used our authority under section 40 of the *CSIS Act* to ask the Inspector General to conduct a review. The study revealed

---

<sup>2</sup> At pp. 27-33.

---

a well-coordinated and effectively operating program. It successfully adapted to different situations, whether the visit of a head of state, the Economic Summit or the Gulf War. The study concluded that the program provided useful intelligence to the Government in all these situations.

As we had found in 1987-88, CSIS staff working on threat assessment issues were accessible to client departments and agencies. The departments and agencies consulted frequently with CSIS staff to ensure the quality of the intelligence product. The program was also linked to the various interdepartmental committees and international bodies concerned with terrorism, threat assessment, and security and intelligence matters.

The Inspector General surveyed the usefulness of the assessments to the major clients. The result was a unanimously favourable response. Assessments were considered timely and comprehensive. The Inspector General found no evidence that CSIS was involved in any unreasonable or unnecessary exercise of its powers. In short, Canadians appear to be well-served by the Threat Assessment Program.

### **Special Reports**

Under section 54 of the *CSIS Act*, we can make special reports to the Solicitor General on any matter relating to the performance and functions of the Service. In 1990-91, we submitted four studies to the Minister under section 54:<sup>3</sup>

- (a) Release of Information to Foreign Agencies;
- (b) Domestic Exchanges of Information;
- (c) Security Investigations on University Campuses; and
- (d) CSIS Activities Regarding Native Canadians.

We also advised the Minister that eight other SIRC studies were available to him on request. A list of SIRC studies is attached as Appendix A to this report.

### **SIRC Consultations and Inquiries**

**Formal Inquiries:** In our review function, not counting inquiries arising out of complaints, we directed 122 formal inquiries to the Service in the 1990-91 fiscal year. Although it is difficult to be precise, the average time CSIS took to answer a formal inquiry was about two months.

**Briefings:** We met twice with the Director during the fiscal year — April 8 and November 14, 1990. We visited regional offices of the Service when our regular meetings took us out of Ottawa. We were briefed on regional operations in Halifax

---

<sup>3</sup> In addition, early in the 1991-92 fiscal year, we sent to the Solicitor General a review of the entry into Canada of Mohammed Al Mashat, the former Iraqi ambassador to the United States.



---

on July 18, 1990, in Montreal on January 9, 1991, in Vancouver on February 13, 1991, and in Toronto on June 12, 1991.

Beyond CSIS: We met with officials from the Department of National Defence on June 13, 1990, and were briefed about the changes that occurred as a consequence of the Marin Report, *External Review of the Canadian Forces Special Investigation Unit*. On November 14, 1990, we met with a delegation from the Canadian Association of University Teachers (CAUT). The Chairman and Executive Director travelled to Washington in March, 1991 to meet the Director of the FBI and other officials. In April, 1991 the Committee (except Paule Gauthier) travelled to London, Bonn and Brussels to meet with ministers, parliamentarians and government officials.

### **Unlawful Acts by CSIS Employees**

During 1990-91, the Minister informed us of two instances where he had notified the Attorney General of alleged unlawful acts committed by CSIS employees in the performance of their duties and functions. Subsection 20(4) of the *CSIS Act* requires the Minister to notify the Committee when reporting unlawful conduct to the Attorney General.

In one case, a CSIS employee allegedly disclosed the identity of a confidential source. By so doing, the employee may have violated subsection 19(2) and, possibly, paragraph 18(1)(a) of the *CSIS Act*. The disclosure was to the RCMP and does not appear to have had serious consequences.

In the second case, an employee allegedly provided biographical information about an individual to a private investigator working for a provincial government agency. The information was obtained from the CSIS computer system. The Service was able to locate and expunge all the information obtained by the private investigator. Providing such information could contravene subsection 19(1) of the *CSIS Act* and also violate other federal laws. The disclosure was allegedly made without obtaining proper authorization from CSIS.



---

## 3. CSIS Operations

---

The *CSIS Act* gives us a broad mandate to review generally the performance by the Service of its “duties and functions”. The present chapter covers a broad range of CSIS programs and activities. Detailed studies of specific aspects of CSIS operations are contained in Chapters 4 to 7.

### Arrangements with Other Governments

Subsection 17(1) of the *CSIS Act* allows the Service, with ministerial approval, to enter into arrangements with provincial governments, provincial and local police forces, foreign governments, their agencies and international bodies.

#### (i) Foreign Arrangements

In 1990-91, the Service concluded limited arrangements with three foreign governments. The Committee, the Service and the Government are aware of human rights violations in all three countries. When the agreements were approved, the security agencies of these countries were apparently not involved in major human rights violations. The record of some agencies may have changed recently. Few information exchanges have taken place since late last year.

We continue to be concerned about relations with states having an undesirable human rights record. Still, we recognize the desirability of maintaining limited agreements to ensure that CSIS receives information about emerging threats to Canada's security.

#### (ii) Domestic Arrangements

This fiscal year, CSIS concluded four domestic arrangements. One was signed with the Secretary of State. Two agreements were signed with the Communications Security Establishment and one was signed with a provincial government.

### Exchanges of Information with Foreign and Domestic Agencies

In previous annual reports, we observed that the computerized management information system in CSIS did not permit us to learn how much information and intelligence CSIS exchanges with domestic and foreign agencies. More important, we were sometimes unable to identify or trace to other agencies or government departments the information which CSIS released. CSIS Headquarters and the regions used different logging methods, as did the Counter-Intelligence and Counter-Terrorism Branches. This gave us many difficulties in trying to monitor the exchanges.

Late in 1990, the CSIS Director informed the Chairman that the Service would implement new procedures to apply to the computerized management information

---

system. By April, 1991, CSIS had implemented the procedures for all exchanges of information between CSIS and domestic or foreign agencies. The system seeks to simplify and standardize the coding of information exchanges throughout CSIS.

CSIS personnel are still learning how to use the system. We therefore cannot evaluate to what extent it will help us monitor exchanges. The procedures have the potential to enhance the SIRC review function by permitting information exchanges to be traced. Our next annual report will describe our first reviews of the new system.

### Warrant Statistics

Under section 21 of the *CSIS Act*, the Service requires warrants from the Federal Court of Canada for most of its intrusive activities. Each year we publish statistics provided by CSIS on warrant use.

This year, as usual, CSIS gave us access to all warrant files. Table 1 gives figures for the last three years. As we explain below, however, these statistics really say little. Our staff will be establishing a statistical collection system that better meets Committee needs.

---

**Table 1. New and Renewed Warrants, 1988-89 to 1990-91**

---

	1988-89	1989-90	1990-91
New warrants granted	55	34	27
Warrants renewed	35	50	51
Total	90	84	78

---

For the last two years, Committee members have argued that warrant statistics currently provided to the public are inadequate. A single warrant can involve one or many powers, and from one to any number of individuals. Thus, the number of warrants is a poor indicator of the number of individuals subject to investigation and the extent to which intrusive devices are being used.

This year we have decided to give an indication of the scale of the intrusion into the privacy of Canadians<sup>1</sup> directly attributable to the use by CSIS of warrants authorized by the Federal Court. We believe that many Canadians have a highly exaggerated view of the extent of the intrusive activities of CSIS using Federal Court warrants.

---

<sup>1</sup> Meaning Canadian citizens and landed immigrants.



---

We have thoroughly analyzed warrant affidavits and warrants approved by the Federal Court. We have decided to make public the fact that Canadians who may be directly affected by intrusive activity by CSIS under Federal Court warrants number in the hundreds, not in the thousands.

### **Multiple Target Authorizations not Directly Authorized by the Targeting Approval and Review Committee (TARC)**

Last year, we expressed concern about the use by CSIS of authorizations covering groups of unnamed persons. These authorizations were for lower level investigations, and had been approved by operational Directors General only, not directly by the Targeting Approval and Review Committee chaired by the Director. We undertook to examine other such “multiple target” authorizations — authorizations covering more than one person.

This year, we assessed all multiple target authorizations that had been authorized other than by TARC and that remained in force in September, 1990. There were six non-TARC authorizations in all. Five involved potentially serious violence, and one involved foreign influence. We found in all cases that the authorizations did not involve an excessive or unnecessary use of powers. Even so, we recommended that the Service “tighten the screws” in defining who would be subject to investigation. To this end, we proposed that targeting documents list specific individuals where possible, or use narrower definitions of the activities that could be investigated.

## **Counter-Terrorism (CT) Program**

### **(a) Counter-Terrorism Branch Activities in General**

**Program Changes:** We sought to learn how the Counter-Terrorism (CT) Branch had changed since our last annual report. CSIS replied that due to the Gulf War and developments on the domestic scene, CT Branch has been given an increase in resources.

Direction from the Solicitor General provides a basis for the Branch to plan its operations. To comply with the direction, the CT Branch undertook several initiatives in the 1990-91 fiscal year. These included strategic intelligence assessments relating to foreign influence and other issues.

**Threat Assessments:** The Branch produces assessments advising the Government of threats to national security. During fiscal year 1990-91, the Branch produced more than 1,100 threat assessments. This was higher than last year's total largely because of the Gulf War.

---

**Post-Mortem:** We noted in our last review of the CT Program that 1988 was an unusual year because of major international events being held in Canada — the Toronto Economic Summit, for example. During the 1990-91 fiscal year we received the CSIS “post-mortem” report on CSIS activities during the Economic Summit. While we were generally satisfied with the document, we were concerned about how long the Service took to prepare it.

In addition, one important aspect of CSIS operations — liaison with foreign agencies — was not discussed in the post-mortem. At an international event such as an Economic Summit, the host country is responsible for security. Cooperation and coordination with foreign security agencies are essential to avoid incidents. However, when we asked the Service for details about foreign liaison for the Economic Summit, the questions were answered to our satisfaction.

Just as we went to press, we received information about a post-mortem on the Open Skies Conference that was held in Ottawa from February 12 to 28, 1990. We have begun our analysis and we will report on this post-mortem in our next annual report.

**Latin American Group:** In our 1987-88 Annual Report, we discussed the investigations carried out by the CT Branch. We were troubled by one case, an investigation of a Latin American group.

CSIS collects information to detect emerging threats to Canada. The Service may collect information on persons in Canada when certain conditions are met. The Service is interested in groups in Canada that are affiliated with and endorse the purposes and the violent methods of overseas organizations. In particular, the Service has a mandate to investigate groups in Canada that give concrete support to perpetrators of violence at home or abroad.

We noted in our 1987-88 Annual Report that the Service must ensure it does not investigate “lawful advocacy, protest or dissent” except where it relates to terrorist threats. Furthermore, the Service must be able to recognize when threats diminish, to avoid unduly prolonging investigations of groups in Canada.

We believed that the CSIS investigation of the Latin American group, while legal, was slow to recognize that the group’s contribution to the conflict abroad was dwindling. After our review, the Service narrowed the scope of its targeting. During the 1990-91 fiscal year, we learned that the CSIS investigation was reduced further and is now limited to the least intrusive investigative procedures.

---

---

## **(b) CSIS Activities During the Gulf War**

Much of the world expected terrorist attacks following threats made by Saddam Hussein before and during the Gulf War. This caused a large increase in the counter-terrorism workload of CSIS. In turn, the President of the Canadian Arab Federation alleged harassment of Arab-Canadians by CSIS.

We are now conducting a final review of CSIS activities immediately before and during the Gulf War. In early January, 1991, we began a preliminary review. We sought information on the number of targets and the levels of investigation under which the targeting took place.

To place CSIS activities in context, we are reviewing directives that the Service issued in relation to the Gulf crisis. We are assessing in detail whether the Service took unnecessary or inappropriate actions.

### **(i) Allegations of CSIS Harassment of Arab-Canadians**

During the Gulf War, the Canadian Arab Federation complained in the media about CSIS activities directed towards Arab-Canadians. We responded quickly to these allegations. The Chairman received a personal briefing from the Director of CSIS. At the same time, the Committee forwarded a detailed questionnaire to CSIS and asked for access to all relevant files. A short time later the Chairman offered to appear on an open-line radio program with the President of the Canadian Arab Federation. The President did not appear.

Late in March, 1991, our Executive Director and Director of Research (Counter-Terrorism) met with the President of the Canadian Arab Federation, his legal adviser and the Federation Executive Director. We initiated the meeting to give the Federation a chance to express its concerns to us. We had not at that time received any complaints about CSIS community interviews.

The President told us of his concern about CSIS techniques used to monitor Arab-Canadians and their impact on the Arab community in Canada. The Federation estimated that CSIS had interviewed between 200 and 500 Arab-Canadians. The President noted the "intimidating" effect of the interviews, especially if conducted without advance notice. We were told that this was especially disconcerting to those Arab-Canadians who could not distinguish between the mandate and tactics of CSIS and the operations of security intelligence agencies in Arab states. We were also told of the distrust among many Arab-Canadians of government agencies, including SIRC. Their perception was that this attitude also arose in part from their experiences in other countries; governments in Canada, they assumed, would be no different. Federation representatives explained that some members agreed to interviews with CSIS largely out of fear.

---

Federation representatives also criticized the Director's statement to the Standing Committee that CSIS is entitled to be present when approved targets participate in demonstrations. The Federation explained this criticism by saying that the community believed that the presence of CSIS at demonstrations constituted surveillance of Arab-Canadians exercising their democratic rights. The Federation's legal adviser said that this had a chilling effect on the Arab-Canadian community.

The Federation President did not know whether formal complaints about alleged CSIS activities would be submitted to the Committee. To the first week of July, 1991, we have received no formal complaints by members of the Arab community in Canada about CSIS activities before, during or after the Gulf War.

We hope that our meeting with the Federation allayed many of its concerns. The Federation representatives explained that the chief fear of the community was that a complaint to this Committee was in effect a complaint to the Government and might have serious consequences for the complainants. Members of our staff were told, for example, that many Canadians of Arab descent questioned the effectiveness of the Committee, and feared that a complaint to SIRC would result in artificial delays in immigration procedures for their relatives.

The Committee now better understands the fears of Arab-Canadians. We would wish to reassure all Canadians that our investigations are conducted in strictest confidence and that we operate at arm's length from Government, protected by statute. We hope that we were able to persuade the Federation that security intelligence operations in Canada receive extraordinarily close external scrutiny. We certainly made it clear that complaints to SIRC will not result in vengeful actions by immigration or other Government officials.

## (ii) Allegations about the University of Calgary

During the meeting with the Canadian Arab Federation, its President also complained about alleged CSIS activities in relation to the University of Calgary. He said that CSIS had interviewed a University of Calgary student during the Gulf crisis and asked him for a list of Arab student activists on campus. The President said that he would seek the student's permission to release his name. To date, we have not received that information.

The Committee reviewed this allegation in detail. In our investigation in Alberta, we reviewed all relevant documents and interviewed CSIS employees. We found that CSIS community interviews with members of the Arab community did take place in Calgary and elsewhere in Alberta, as they did in the rest of the country. But CSIS did not conduct any interviews or investigations concerning the University of Calgary. We found no evidence that CSIS officials knowingly interviewed Arab students from the university during the period in question. CSIS made no



---

presentations to student groups or to clubs at the university. We also found no evidence that the Service photographed demonstrations in Calgary related to the Gulf crisis. No photographs of any kind, including those of demonstrations or vigils, were shown to persons who were interviewed. We similarly found no evidence that CSIS interviewers asked about campus activists or requested student lists.

Our findings relate solely to CSIS activities in Calgary. We do not yet know if they apply to other universities in Canada.

### **(iii) Detained Iraqis**

On January 9, 1991, two Iraqi nationals, identified publicly only as Joseph and Sarah Smith, landed at Pearson International Airport, carrying counterfeit Saudi passports. They applied for refugee status. The husband carried a notebook with a list of military weapons. He was an Iraqi national and had fought on Iran's side during the Iran-Iraq war. He was also a member of the Al Dawa party, a group suspected of terrorist acts. Both persons were detained.

Because CSIS was a key player in the case, we reviewed its role. We concluded that the CSIS investigation and the information collected fell within its mandate. We noted too that the Service did not make excessive or unnecessary use of its powers.

We believe that CSIS investigators seriously considered the explanations of the couple and made reasonable efforts to verify their statements. Although the Federal Court did not agree to continue the detention, we concluded that CSIS had acted in a fair and even-handed manner. The Iraqi nationals remain in Canada.

### **(c) Air India**

Several developments have taken place during the past year in relation to the Air India and Narita Airport incidents. Six years ago, on June 23, 1985, a bomb exploded at Tokyo's Narita Airport, killing two baggage handlers. The Air India tragedy took place the same day. The flight containing the Narita bomb and the Air India flight both originated in Canada.

In December, 1988, we decided to undertake an inquiry into CSIS actions or lack of action before and after the Air India and Narita incidents. We made our decision in response to questions about whether CSIS could have done more to prevent these disasters and whether it helped the subsequent police investigation sufficiently. We established terms of reference for a limited but thorough inquiry.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> See the 1988-89 Annual Report at pp. 19-20.

---

The inquiry did not proceed because the RCMP, the Deputy Solicitor General and the Deputy Attorney General said a SIRC inquiry could hinder the police investigation and the course of justice. The Deputy Attorney General asked us not to proceed at that time. After considerable deliberation, we placed the inquiry on hold.

Inderjit Singh Reyat was tried for the Narita bombing. On May 10, 1991, he was convicted of manslaughter for making the bomb or helping others to make it. Reyat has appealed his conviction.

In the wake of the Reyat conviction, we once again considered the possibility of convening an inquiry. We are discussing all aspects of this matter with the Solicitor General and the Minister of Justice. We would like their cooperation to conduct a thorough and rigorous investigation. These discussions are still under way. We expect to be in a position to make a final decision shortly after the tabling of this annual report in early October.

### **Counter-Intelligence Program**

This year, we conducted a study of CSIS investigative activities involving East Bloc<sup>3</sup> targets. We also examined the adequacy of Service activities in one case about alleged transfers of military technology.

#### **(a) East Bloc Investigations**

In 1989, the East Bloc was beset with political changes, and a number of governments fell. The Committee followed the CSIS analysis of these changes. In particular, we were very interested in how these changes affected security threats against Canada.

In late 1990, the Committee decided to examine the CSIS response to the political changes in the East Bloc. We did so because we perceived a discrepancy between what the Service was saying to Government and the public about the ongoing intelligence activities of East Bloc nations and what these nations were in fact doing. We found that, whatever CSIS had said on the subject, it had made appropriate adjustments. We found no case where political changes had resulted in a CSIS investigation becoming unjustifiable, although we differed with CSIS about various aspects of some investigations — for example, their duration.

The Service believes that the threat of theft of scientific and technological assets continues to be significant. Its concern with the former East Bloc now extends

---

<sup>3</sup> Former Eastern European Soviet satellite states.

---

beyond protecting Canadian and allied military technology through COCOM<sup>4</sup>. Increasingly, the Service seeks to protect the Canadian economy and commercial assets. East Bloc nations, however, do not pose a significant economic challenge to Canada. Their trade with Canada is very limited, and their weakened economies have limited capacities to integrate modern technologies. The trading strength of many other countries poses a far greater risk to the Canadian economy.

We cannot say that all former East Bloc nations no longer represent a threat. Indeed, there seems to be some evidence of limited ongoing intelligence activity. The need for the East Bloc to engage in intelligence activity in Canada, however, is decreasing. With the easing of COCOM restrictions, East Bloc countries have less need to steal technology. The demise of hard-line communist regimes has meant that East Bloc countries have less and less reason to covertly manipulate ethnic communities or émigrés in Canada.

#### **(b) Michel Bull, Space Research Corporation and Iraq**

In November, 1990, a Canadian journalist,<sup>5</sup> citing a letter from External Affairs to CSIS, alleged that CSIS had been “tipped off” about possible activities linking Michel Bull and Space Research Corporation to military technology transfers to Iraq. The late Gerald Bull, his father, was involved in developing the Iraqi super-gun and Iraqi long range artillery. The journalist also claimed that the case “raised doubts” about the capacity of CSIS to detect and investigate transfers of military technology.

Several agencies in Canada are involved in preventing illicit transfers of technology. By illicit transfers we mean transfers of restricted technology. Technology transfers are controlled in Canada by the *Export and Import Permits Act* and internationally by COCOM. Much of this restricted technology has military applications. Some involves state-of-the-art developments, such as missile guidance systems. Some is linked to conventional weapons — guns, explosives and chemical and biological agents. The agencies involved include External Affairs, the RCMP, Revenue Canada, the Department of National Defence and CSIS. CSIS provides intelligence on illicit transfers as part of its duties under sections 2 and 12 of the *CSIS Act*.

We found no evidence that CSIS was negligent in its investigations. Nor did we find any indication that CSIS was unable to carry out its intelligence function with respect to technology transfers.

---

<sup>4</sup> Co-ordinating Committee for Multilateral Export Controls. This international body limits the flow of military and “dual use” technology to Soviet Bloc and other states.

<sup>5</sup> Dave Todd, *The Ottawa Citizen*, November 21, 1990, p. A1.

---

## Analysis and Production Branch (RAP)

In our previous annual reports, we noted that the Analysis and Production Branch (RAP) had not yet received a full complement of staff. In 1990-91, all positions were filled and overall intelligence production increased by approximately 30 per cent.

### (a) Strategic Analysis

In previous years we criticized CSIS for not putting enough emphasis on strategic analysis. In fiscal year 1990-91, the Service introduced a new format of reporting intelligence: *CSIS Studies*. *CSIS Studies* are longer, more in-depth and longer term analyses than the *CSIS Reports*. *CSIS Reports* are the primary means of disseminating advice to Government from the Analysis and Production Branch (RAP). In general, *CSIS Studies* represent the work of senior strategic specialists in RAP who, during their research, have amassed considerable knowledge about the Middle East, the Soviet Union and the former East Bloc countries. This new format represents a valuable addition to the efforts of the Service to provide long-range, strategic analysis.

The Branch has produced two classified studies dealing with changes in the Soviet Union. The reader will not find in these studies the operational information usually distributed by the Service. The product is similar to what one finds in specialized open literature such as *International Security* and *Foreign Affairs*.

The Analysis and Production Branch also published eight issues of *Commentary* during the fiscal year. This unclassified publication addresses broad concepts and strategic situations. We commend RAP for these publications and hope they will receive wide distribution. The topics covered in *Commentary* are:

1. Gorbachev's Manifesto;
2. KGB Glasnost: Soviet Press Interviews with KGB Officials;
3. Mikhail Gorbachev: Reformer, Revolutionary or Reactionary?;
4. Future of ex-Eastern Bloc Intelligence Personnel;
5. De Klerk and "Law and Order" in South Africa;
6. Historical and Cultural Dimensions to the Gulf Crisis of 1990;
7. Variants of Violence in South Africa; and
8. Post-war Iraq, Gulf Security and a "New World Order".

### (b) Gulf Crisis

RAP contributed to Service efforts during the Gulf crisis by issuing several intelligence summaries. These addressed the crisis from different perspectives: evaluations of terrorist activities in Canada and abroad, intelligence activities, and the



---

geostrategic situation. We were pleased to note the timely production of these summaries.

### **(c) Science and Technology**

In the 1989-90 fiscal year, the majority of RAP's consumers asked for more information on science and technology. This year, RAP increased its production of *CSIS Reports* on science and technology by 40 per cent. In our opinion, the intelligence products have increased in their relevance and their depth of analysis.

### **(d) East Bloc**

We took RAP to task last year for the delay we perceived in the intelligence products of the Branch in assessing the rapid and unexpected political developments in Eastern Europe. The *CSIS Reports* did catch up to the remarkable changes in the East Bloc.

### **(e) Executive Intelligence Production Committee**

Two years ago we expressed serious concern that the Executive Intelligence Production Committee (Executive IPC) rarely met. The Executive IPC is responsible for providing overall direction to RAP. During the 1990-91 fiscal year, the Executive IPC met six times, a substantial improvement.

### **(f) Clients and Operational Branches**

We take a special interest in the requests RAP receives from clients for special reports. Most of these requests are channelled through the Interdepartmental Intelligence Advisory Committee or through senior management in the Service. Issues such as domestic terrorism, Middle East developments and conflicts in Central Asia represent a cross-section of the requests received by RAP. We will report on a forthcoming client survey in our next annual report.

Cooperation between RAP and its sister operational branches in the Service is crucial for maintaining the quality of intelligence products and advice to Government. We note that an arrangement was completed between RAP and the Counter-Terrorism Branch to expedite the approval process for intelligence reports.

### **Campus Operations**

Last November, the Committee met with representatives of the Canadian Association of University Teachers (CAUT). SIRC members at the meeting explained that the Committee shared many CAUT concerns and had already conducted

---

---

studies on some of the issues CAUT raised. Committee members noted, for example, that in 1989-90 the Committee did three studies touching on campus operations.

This fiscal year, the Committee studied a potential blind spot in its earlier studies — investigations, not necessarily occurring on campus, but involving academic employees.

One goal of the study was to determine if CSIS was conducting intrusive investigations on campus that were not permitted by the Ministerial direction, "Security Investigations on University Campuses". We found that the Service was not. In general, CSIS investigations on campuses were not numerous. Where investigations did occur, CSIS took care to avoid reporting on academic activities.

Another goal of our study was to examine any effect of CSIS activities on the free exchange of ideas. We found no evidence of any direct effect. However, in one case we concluded that the focus of investigations pertaining to paragraph 2(b) targets might have strayed from "foreign influence" to legitimate political activities. We understand that CSIS has taken measures to focus more precisely on the foreign influenced activities of targets.

We briefly examined less intrusive investigative activities — in particular, interviews by CSIS officers on campus. There is at present no means of identifying all such interviews (we have recommended a logging system for such visits). Those interviews we reviewed, however, were not part of broader investigations, and all "investigations" were brief, often involving only a single interview.

Our study reassured us. Investigations on campus are limited. There is no indication of general surveillance. We will continue to keep a close eye on campus operations approved under Ministerial direction and on any campus activity we encounter elsewhere. We also hope to begin an annual audit of on-campus interviews.

## **Files**

### **(a) File Management**

In fiscal year 1990-91, CSIS reviewed 271,914 files, destroyed over 200,000 of them and has sent several thousand files of historical value to the National Archives of Canada. Access to 24,612 files is restricted while they await review. Special procedures are in place to ensure that senior management approval is obtained before intelligence officers are permitted to review the restricted material.

---

In 1990-91, CSIS opened nearly 130,000 new files. The vast majority are screening files. These pertain to immigration, citizenship, Government checks, and checks for foreign agencies.

#### **(b) The Special Case of Files Inherited from the RCMP Security Service**

In 1984, CSIS inherited 510,000 files from the RCMP. CSIS established a unit to review the files and destroy information not meeting the requirements of sections 2 and 12 of the *CSIS Act*. To date, slightly more than half of the 510,000 files have been reviewed. Of these, 93 per cent have been destroyed, almost five per cent transferred to National Archives and less than two per cent retained.

In his report on the management by CSIS of information inherited from the RCMP Security Service, the Inspector General revealed several deficiencies in policies and procedures. These included the absence of documented standards which would lead to consistency in identifying and disposing of information about matters that did not fall within the mandate of CSIS. As well, at the time of the Inspector General's review, a substantial number of unreviewed files were accessible to CSIS personnel, even though the files may have contained information which could not have been collected lawfully under the Act. Though some controls existed on the use of inherited hard copy files, they were weak. For computer files, no specific controls existed.

Despite concerns about some aspects of the management of inherited files, the Inspector General was generally satisfied with the progress made by CSIS in reviewing and disposing of the files. As well, he was generally satisfied with the review and disposal process itself. He concluded that controls over the storage, handling and incineration of files destined for destruction were sound. This conclusion was consistent with our findings in our previous reports.

#### **(c) The Counter-Subversion Residue: An Update**

In last year's annual report, we recommended that CSIS continue to reduce the number of active files in the counter-subversion residue. The residue consists of files on the investigations of groups and individuals under section 12 and paragraph 2(d) of the *CSIS Act*.

Most of these investigations were first conducted by the RCMP Security Service. They were also investigated by the former Counter-Subversion Branch of CSIS. A special passive level of investigation was developed for these targets. The Analysis and Production Branch (RAP) was given the responsibility to monitor the residue at that low level of investigation. RAP would also alert the operational branches of

---

the Service if the threat to national security arising from these targets increased and thus fell within their respective mandates.

Our review showed that the special passive level of investigation did not work. We recommended that the files representing suspected threats that were properly documented be given to the CI and CT Branches. The recommendation sought to end "targeting by category".

At a press conference following the tabling of our annual report last year, the Director of CSIS announced that the Service was reviewing the residue files (there were 1,416 of them<sup>6</sup>). Months later, the number in the residue had been reduced to 562. The other 854 files of the 1,416 total were disposed of according to CSIS and National Archives requirements.

We have learned that a special task force in Records Management evaluated the remaining 562 files. The task force review followed new criteria set by the operational branches of the Service and by RAP itself. All 562 files were ultimately selected for disposal.

If selected for disposal, files are returned to Records Management for reclassification to other file categories, transferred to the National Archives or destroyed. When destruction is chosen, hard copies are physically destroyed and computer copies are erased from the computer data base.

We will continue to monitor the residue program.

### **Internal Security**

In May, 1991, the Solicitor General confirmed that an ex-RCMP officer was investigated in the 1980s as a suspected Soviet agent. The Committee reviewed this case almost a year ago. Both the investigation by the Solicitor General and our own investigation were inconclusive. Too much time had passed, and the individual in question had died. The Committee has decided to examine CSIS internal security measures further.

---

<sup>6</sup> Last year we used the CSIS estimate of 1,400 files.



---

## 4. Review of CSIS Activities Regarding Native Canadians

---

### Introduction

In October, 1990, the Committee reviewed the activities of CSIS in relation to native Canadians. The review covered the period from March, 1989 to July, 1990, when the violence began at Oka. The review followed an earlier Committee review of the “native extremism” investigation undertaken by the Service in late 1988 and early 1989. We report the conclusions of our reviews here.

### **SIRC Review of the CSIS “Native Extremism” Investigation (December, 1988 to March, 1989)**

One-and-a-half years before the Oka incidents, on December 14, 1988, the Service approved a nation-wide investigation into “native extremism”. The investigation was non-intrusive. The object was to prepare a detailed assessment of any potential threat to the federal government. CSIS stated that it would immediately end the investigation if it found no threat.

The targeting authorization in this case allowed the regions to interview persons who may have had pertinent information. However, CSIS Headquarters did not allow the field to use intrusive methods of investigation.

CSIS interviewed police and Government officials. It did not use its most intrusive powers, nor did it conduct community interviews. Service analysts reviewed newspaper articles and selected documents from Government agencies.

During this national investigation, CSIS requested little information from the RCMP through the primary liaison channel established for that purpose. We were told that, in large part, the RCMP viewed the incidents as criminal and not related to security. Our review of Headquarters and regional documents confirmed that this was the RCMP position.

However, some information was provided to the Service both at the regional and Headquarters levels. Our review revealed that the Service sought details about events which may have been related to national security. Under its mandate contained in paragraph 2(b) of the *CSIS Act*, the Service also examined possible foreign involvement.

The Service gave the Government its assessment of radical native activities. The advice dealt with issues such as the potential for violence.

The Committee’s review of CSIS activities concluded that the inquiry was non-intrusive. We did not detect any Service improprieties. Our review of documents from this period revealed no evidence of political violence posing a threat to national security. Specifically, the Committee report on the CSIS “native extremism” investigation stated that:

- 
1. the targeting decision was in compliance with CSIS policy;
  2. there was a basis for investigation under paragraph 2(c) of the *CSIS Act*;
  3. the investigation was broadly-based, even though the violent and criminal activities were confined to a few reserves;
  4. the investigation was non-intrusive — a “fact finding” exercise;
  5. gaps in the intelligence available to the Service resulted in a general rather than a focused targeting authorization; and
  6. even though the Director was aware of this broad investigation, CSIS should have sought approval from the targeting committee chaired by the Director.

## **Second SIRC Review (March, 1989 to July, 1990)**

Violence and threatened violence in native communities characterized the period between March, 1989 and July, 1990 — the period immediately following the CSIS “native extremism” investigation. Also evident was violence (though largely threatened) towards non-native society. These incidents occurred mostly on a few reserves in Ontario and Quebec.

The Committee authorized its research staff to examine CSIS activities during this period. The review focused on three broad questions:

1. Did the Service receive information which showed a serious or potentially serious threat to national security from extremist elements in native communities?
2. Were CSIS activities within the law and were they based on reasonable grounds about the potential threat posed by extremist elements in native communities?
3. Based on the available information and intelligence, did the Government of Canada receive notification of any potential threat from extremist elements in native communities?

The Committee found no evidence of information collection or the use of intrusive measures. Interviews and documents revealed that CSIS senior management considered the violent events involving native Canadians during 1989 and prior to the 1990 Oka confrontation to be outside the mandate of the Service.

We noted one case where a CSIS regional office requested Headquarters permission to forward intelligence data collected during the 1988-89 CSIS “native extremism” investigation to a unit in the RCMP. However, we concluded that both CSIS and the RCMP generally viewed native incidents during the review period as criminal activities that were not related to threats to the security of Canada.

---

The documents the Committee examined during its second review revealed minimal interaction about native activities between CSIS and other Government departments and agencies. However, we were told that there was considerable interaction between the police and certain other Government agencies. A mass of information was exchanged among Government departments and agencies, but CSIS was not a party to these exchanges; they did not pertain to threats to the security of Canada.

CSIS advice to Government was largely based on the “native extremism” investigation. The Service focused on whether native actions presented a security threat to Canada. It is worth noting that the CSIS analysis was a general overview. It contained few, if any, details which would interest a law enforcement agency.

CSIS did not seek targeting authorization because it suspected no threat to national security. The Committee was told that the Government received a continuous flow of information on native activities. Indeed, departments received a surfeit of material from the agencies on the scene. CSIS was generally not a contributor to this information flow.

### **Committee Comments and Conclusions about the “Native Extremism” Investigation and Subsequent CSIS Activities**

#### **(i) General Conclusions**

The Committee believes that the Service conducted a restrained and appropriate investigation between December, 1988 and March, 1989 — the “native extremism” investigation — into the possibility of threats to national security arising from native Canadian grievances.

After the Service presented its conclusions to the Government in mid-1989, a series of violent events occurred. The Government viewed this violence as criminal in nature. CSIS does not have a mandate to investigate or concern itself with criminal activities, even when those activities give rise to widespread violence.

#### **(ii) Specific Conclusions**

1. Between March, 1989 and July, 1990, the Service was not in receipt of reliable information that there were reasonable grounds to suspect a serious or potentially serious threat to national security from extremist elements in native communities;
2. CSIS activities were within the law, Ministerial direction and CSIS policy;
3. In 1989, the Government received information from CSIS about the potential threat from extremist elements in native communities. The information was derived largely from the “native extremism” investigation.





---

## 5. Security Screening

---

The Security Screening Branch of CSIS is responsible for carrying out investigations and responding to Government requests for screening for security clearances, immigration and citizenship. For two years, beginning in 1989, the Security Screening Branch was given the highest priority for receiving developmental resources. By the fall of 1991, the Service will have upgraded its automated information system, which is dedicated solely to security screening.

### Role of the Service in Security Screening

The Service provides a security screening service to Government institutions under the Government Security Policy (GSP). Clearances may be needed for public sector employees or for private sector contractors. CSIS performs this function for all departments and Government institutions except the RCMP and the Department of National Defence.

Many Government employees require only a “reliability assessment”. Some, however, may also require a security clearance. If so, the employee’s department or agency must perform a basic or enhanced reliability assessment before requesting a security assessment from CSIS. As soon as the person is “administratively” granted basic or enhanced reliability status, the departmental security officer sends CSIS the request for a security assessment.

### Security Clearances

The CSIS security assessment consists of an assessment of a person’s loyalty to Canada and his or her reliability as it relates to loyalty. CSIS then recommends granting or denying a specific level of security clearance.

In performing security assessments, CSIS is not concerned about reliability in the sense of an individual’s good or bad work habits. Section 2 of the *CSIS Act* defines a security assessment in part as an appraisal of *loyalty* to Canada. Section 2 therefore envisages an appraisal of the reliability of a person *only* as that reliability relates to loyalty.

Distinguishing between reliability that is relevant to loyalty and that which is not can be exceedingly difficult. Financial pressures, for example, may affect a person’s reliability. However, this is not always so. If they do affect reliability, the Service must in turn judge whether this will have an impact on his or her loyalty. It must judge whether certain features of character may make an individual vulnerable to coercion to act to Canada’s detriment. Also, the Service tries to determine whether the individual will engage in activities representing a threat to the security of Canada.

The different types and levels of screening and the levels of access they permit are shown in Table 2.

Table 2. Types of Personnel Screening		
Screening Type	Level	Information or Asset Access
Reliability Check	Basic	Non classified or non designated
	Enhanced	Designated
Security Assessment	Level I	Confidential
		Site Access (Airports, Restricted Work Site or Facilities Programs)
	Level II	Secret
	Level III	Top Secret (10 year history) Special Access (20 year history)

A special simplified Level I (Confidential) clearance was introduced as part of the Airport Restricted Area Access Clearance Program (ARAACP) implemented in 1987. The Service performed checks on the subject and spouse only, looked back only 5 years and did no out-of-country checks. In each of the three years of the program's operation, CSIS received about 30,000 requests for ARAACP clearances.

On February 9, 1990, the Federal Court ruled the ARAACP program illegal after a union challenged its validity. Madame Justice Reed ruled that the Minister of Transport did not have sufficient delegated authority under the *Aeronautics Act* to implement the program.

CSIS immediately halted all activity on the ARAACP. On February 15, 1990, Cabinet, by Governor-in-Council decision, authorized resumption of the program. The necessary legislative changes to the *Aeronautics Act* followed.

Section 42 of the *CSIS Act* gives public servants and those contracting directly with the Government a recourse to SIRC if they are denied a security clearance. Persons employed by contracting companies, such as those under the ARAACP program, have no such right. The lack of a right to complain to SIRC for non-governmental employees (and candidates) and persons not in a direct contractual relationship with the Government constitutes a great injustice. (See chapter 8 for a more detailed discussion of this problem.)

---

## Delays

CSIS turnaround time for security screening requests has improved noticeably. Significantly greater automation has been one reason. In addition, Government institutions are now required to perform some duties, such as processing fingerprint checks through the RCMP, before sending requests to CSIS. Also, since Level I and II clearances now remain in effect for ten years, not five, renewal requests have been halved. CSIS believes that it will meet its goals in fiscal year 1991-92.

---

**Table 3. Mean Turnaround Time (calendar days) 1989-1991**

---

	1989-1990	1990-1991	CSIS Goals
Level I	110	25	30
Level II	110	65	30
Level III	200	198	120

---

During fiscal year 1990-91, the Service received approximately 65,000 requests for Levels I, II and III security assessments. For Levels I and II, where no traces of negative information are uncovered from an indices check, the Service issues a standard form indicating the Service's recommendation to grant a clearance at the level requested, and lists the checks on which the assessment is based.

Since September, 1990 and January, 1991 respectively, the Service has issued only a recommendation for Level III clearances involving 10-year background checks and Level III clearances involving 20-year background checks. In the past, it had routinely provided information briefs. The Service defines information briefs as detailed security assessments sent to a department or federal institution and which contain information deemed to have a potential impact on the security status of an individual. Information briefs are recommendations that a security clearance be granted. Rejection briefs are recommendations that a person not be granted the level of security clearance requested. The information contained in information briefs addresses loyalty to Canada and, as it relates thereto, the reliability of an individual, or any relevant matter uncovered during verifications and investigations.

This new regime of recommendations instead of information briefs does not apply, however, to requests from External Affairs, the Communications Security Establishment and CSIS. For these institutions, any trace of potentially negative information continues to be reported in an information brief.

---

---

CSIS issued 703 information briefs in the 1990-91 fiscal year. Of these, 229 were Levels I, II or III briefs containing adverse information. CSIS issued only one rejection brief during the period.

We examined the information and rejection briefs issued to institutions accounting together for about 95 per cent of the screening requests handled by CSIS. We reviewed all briefs sent to the following institutions between April, 1989 and December, 1990:

- External Affairs
- Public Works
- Employment and Immigration
- CSIS
- Finance/Treasury Board
- Justice
- Communications
- Revenue/Taxation
- Revenue/Customs and Excise
- Privy Council Office.

We found that departments remain reluctant to provide CSIS with information about certain reliability issues that need to be addressed when determining basic or enhanced reliability status, even though the Government Security Policy (GSP) clearly sets out the obligation to do so. Government institutions must transmit a record of decision about any reliability issues that have been decided in favour of the individual. CSIS therefore often rediscovers negative information already known to department officials because the departments have not provided this information to CSIS in the first place. This causes unnecessary delays. In such instances, the Service puts the investigation on hold. It advises the department of the reliability issues uncovered and requests a decision from the department.

If the department, while fully aware of these reliability concerns, still wants to proceed with the security clearance, CSIS will proceed with its assessment. However, it will place less emphasis on the reliability issues that it discussed with the department. The security assessment will be affected if, and only if, this negative information can be linked to loyalty to Canada and the reliability of the individual as it relates to loyalty.

One concern we raise about this process is that negative information uncovered by CSIS could be used by departments to circumvent the complaint process provided by section 42 of the *CSIS Act*. However, the GSP should prevent this from happening. The GSP states that “if an individual has been granted basic or enhanced reliability status and adverse information is uncovered as a result of a check *not authorized for reliability* the decision on reliability status is not to be reversed”.



---

Table 4 contains a slightly modified version of the relevant GSP document showing the responsibilities of CSIS and the departments requesting security assessments.

The security assessments we reviewed normally contained a CSIS recommendation about granting or denying a security clearance. The briefs appeared to contain objective and fair assessments. They also identified adequate grounds for drawing certain conclusions. Finally, the briefs highlighted the subtleties of deciding whether adverse characteristics affecting reliability also relate to the person's loyalty to Canada.

Most evident to us was that the Service adopts an extremely strict interpretation of the criteria that it must apply when doing security assessments. We believe that this strict interpretation is a response to a Ministerial direction of June 28, 1989. The direction requires the Director to approve all recommendations to deny a security clearance. Advice from CSIS Legal Services might also have had an impact.

Table 4. Personnel Screening Process  
Government Institution's Responsibility

	Initial Process				Initial and Update Process					
	Personal Data	Education/ professional qualifications	Employment data and reference checks	CRNC	Fingerprint check	Credit Check	Personal Character Reference	CSIS Indices Check	Field invest. of normally 10 Years' background or to age 16 (whichever comes first)	Subject Interview
<b>Reliability</b>										
Basic	X	X	X	X <sup>1</sup>	X <sup>2</sup>					
Enhanced	X	X	X	X	X <sup>2,3,4,5</sup>	X <sup>6</sup>				
<b>Security Clearance</b>										
Level 1	7	7	7	X	X <sup>2,3,5</sup>	X	For cause	X	For cause	Pilot project
Level 2	7	7	7		X <sup>5</sup>	X	For cause	X	For cause	Pilot project
Level 3*	7	7	7		X <sup>5</sup>	X	X <sup>8</sup>	X	X <sup>9</sup>	Pilot project

<sup>1</sup> Optional, except when conducted as a prerequisite for a security clearance.

<sup>2</sup> May be required where the results of the CRNC indicate that a criminal record may exist.

<sup>3</sup> Optional.

<sup>4</sup> For "current employees", may be replaced by a criminal records name check at the discretion of the deputy head.

<sup>5</sup> For updates, the initial fingerprint check may be replaced by a CRNC.

<sup>6</sup> Only when the duties or tasks to be performed require it.

<sup>7</sup> Basic or enhanced reliability status must be granted prior to the request for a security clearance.

<sup>8</sup> Mandatory for initial screening process; for cause for updates.

<sup>9</sup> Field investigation should cover a minimum of 10 years for Level 3 clearance, and 20 years or back to age 16 (whichever comes first) for access to special material in accordance with international agreements.

---

## Immigration Screening

Sections 14 and 15 of the *CSIS Act* authorize CSIS to investigate and provide advice to the Minister of Employment and Immigration about prospective immigrants. The advice given by the Service relates to the security rejection criteria contained in paragraphs 19(1)(e), (f) and (g) of the *Immigration Act*. On average, CSIS takes 90 calendar days to perform the security screening of an immigrant.

External Affairs, Employment and Immigration, the RCMP, and CSIS conducted a pilot project to streamline immigration processing outside Canada ("profiling"). The experiment was successful, and the profiling program has been in operation in all posts abroad since June 1, 1991.

All the departments involved understand that "profiling" is an exercise in risk management. They accept it as offering the best balance between satisfying security screening interests and meeting immigration goals quickly and efficiently.

The new program entails a shift to visa officers of responsibilities previously shared by CSIS and the RCMP. Visa officers (Social Affairs Officers) are employed by External Affairs. Their duties include issuing visas and selecting immigrants under the *Immigration Act*. CSIS and the RCMP are providing them with profiles and interview guidelines. We will closely monitor the progress of the project.

With the implementation of the profiling program, visa officers now have the primary responsibility for initial security and criminality screening. This should permit CSIS to concentrate on higher risk cases.





---

## 6. Domestic Terrorism

---

### Background

The Committee examined Service operations conducted under section 12 and paragraphs 2(b) and (c) of the *CSIS Act* against persons engaged in politically motivated violence within Canada. We specifically reviewed the CSIS investigations of national security threats from racist extremists and single issue political violence.

Racist extremists are committed to using violence to achieve their political objectives. In single issue political violence, persons or groups focus on a single, highly controversial issue. They are prepared to engage in serious political violence to attain their goals. The Service labels the activities of racist extremists and those of groups involved in single issue political violence as “domestic terrorism”.

### The Domestic Terrorism Program

Since 1984, many aspects of CSIS domestic terrorism operations have changed. Until 1988, the Counter-Terrorism and Counter-Subversion Branches shared responsibility for domestic terrorism investigations. In 1988, the Counter-Subversion Branch was disbanded. All domestic terrorism cases were transferred to the Counter-Terrorism Branch.

In counter-terrorism activities, targets can change frequently in response to new developments at home and abroad. In domestic terrorism, however, targets have remained somewhat static until recently.

### Our Review of CSIS Investigations

We reviewed current and recent CSIS investigations, focusing on racist extremists and single issue political violence.

#### (a) Racist Extremists

Racist extremist groups in Canada have not always been highly organized. However, they share a common philosophy which involves an irrational fear or hatred of minority groups. To further their cause, they capitalize on a range of the public’s fears about immigration, constitutional issues, native land claims and the stagnating economy.

We looked at whether the federal government should consider the investigation of these groups as solely a criminal matter. This is admittedly a “grey” area for an intelligence agency. The efforts of police and the Service may overlap and they

---

may sometimes have the potential to jeopardize each other's operations. We concluded that there is a limited role for CSIS, but that its role must be circumscribed by well-defined criteria.

CSIS efforts in the past have enabled it to advise the Government about the threats posed by such extremist groups in this country. Our review showed that the Service has engaged in an effective investigation of racist extremists. The Service has shifted its attention from people who exhibit little propensity for violence and has instead concentrated on the most potentially violent groups.

We have concerns about the length of three investigations. These three represent a small minority of the cases we examined. In two of the three cases, the Service started investigating individuals who had previously been targeted by the RCMP Security Service. Our review of the files from recent years did not substantiate the continuation of targeting. During our review, the Counter-Terrorism Branch dropped two of the three investigations we were concerned about and reduced the intensity of its investigation of the third target.

#### **(b) Single Issue Political Violence**

Towards the end of the 1980's, a series of acts of violence and mischief occurred. These were related to political objectives. To evaluate the extent of the threat of domestic terrorism and to determine the relationship between certain acts of violence and possible political objectives of the perpetrators, the Service conducted several non-intrusive investigations. The investigators were limited to the collection of open source information and liaison with several police forces. In two investigations, both recently terminated, CSIS monitored the activities of potentially violent figures.

We also reviewed a case where the Service targeted a person who had engaged in political violence decades ago. The Service justified its decision by stating that the individual still advocated violence to achieve a political objective. CSIS targeted the individual at the highest level of investigation for several years.

The files showed, after two years of investigation, that the individual had become isolated from the milieu which he sought to mobilize for violent action, and had lost all credibility there. The investigation then continued for two more years. Although we had reservations about the length of the investigation, we believe on balance that the Service acted reasonably at the time.

In view of the concerns we identified in these single issue political violence investigations, we were pleased to see that the Service had ended them all by early 1991.

---

## Conclusion

The interpretation by CSIS of the “threat or use of acts of serious violence against persons or property” for political purposes (paragraph 2(c)) sometimes did not seem to correspond to the nature of the information which the Service collected. We concluded that the Service did not operate beyond its mandate, but we also found that a few investigations may have been unduly lengthy in that they continued in the absence of discernible threats to national security. Again, these cases did not represent the majority.

We are satisfied that CSIS is now more focused and selective than in the past in deciding on domestic terrorism targets.





---

## 7. Three Case Studies

---

### The Association of New Canadians

On December 18, 1990, *The Fifth Estate* aired a program on Bulgarian refugees in Newfoundland. The program reported that the then Executive Director of the Association of New Canadians (ANC), a refugee settlement group, had provided CSIS with information. The reporter alleged that the Executive Director had breached the trust of the refugees by helping CSIS.

The ANC was formed in 1979 to deal with Vietnamese “boat people”. It is a private concern, a non-governmental organization, but is largely funded by the federal and provincial governments. The ANC looks after most needs of refugees landing in Newfoundland. At one point in 1990, the ANC was dealing with 2,600 persons. Everyone was scrambling, including refugee lawyers and CSIS, to deal with this extraordinary influx.

We found that ANC employees had given CSIS the current addresses of refugees — probably about 80 to 100. In a few instances, employees had provided information that they felt had national security implications. In some instances, they had also phoned CSIS at the behest of fearful refugee clients. We do not know in all cases what information was exchanged, because CSIS did not document all exchanges.

Some ANC employees felt that, because they were funded by the Government, they were obliged to provide information to CSIS. Others in the community, however, felt that the ANC’s sole obligation was to its clientele.

Our review did not determine whether a breach of trust had occurred. We did say that CSIS was party to a *perceived* breach of trust. A climate of distrust had been created, and rumours were circulating. To the extent possible, we investigated the rumours and any possible inappropriate acts by the Service. We found no improprieties by CSIS. We also found that CSIS and ANC employees had acted without malice.

The Committee believes that there is nothing improper about the Service accepting volunteered information. Nor is it improper for Canadians to volunteer information. To be accepted and retained, however, the information must meet the tests of sections 2 and 12 of the *CSIS Act*.

We explored the issue of CSIS using information that has been obtained in actual or possible situations of trust. The Committee believes that CSIS cannot be expected to investigate the origins of all information. When the information comes from a confidential source, however, the Service has additional obligations flowing from its relationship with the source. In principle, information that may have been obtained in trust is not sacrosanct. Still, the Service should carefully weigh the threat it is investigating against the potential detriment caused by accepting confidential information.

---

## Victor Ostrovsky

During September 1990, headlines appeared when Canadian-born author Victor Ostrovsky told the media that he had been visited at his home near Ottawa by agents of Israel's foreign intelligence agency, the Mossad. Mr. Ostrovsky stated that Mossad officers demanded he stop the release of his book, *By Way of Deception*, which allegedly reveals the activities of the Israeli agency.<sup>1</sup> We reviewed the affair, and now consider the matter closed.

## Mohammed Al Mashat

The immigration to Canada of Iraq's ex-ambassador to the United States, Mohammed Al Mashat, gave rise to much public speculation about the role of CSIS. We investigated and sent a complete report of our findings to the Solicitor General under section 54 of the *CSIS Act*.

We found that on February 28, 1991, CSIS attended a Defectors Committee meeting chaired by External Affairs. CSIS was asked if Al Mashat would be of any intelligence value to Canada. CSIS contacted allied agencies and conducted its own evaluation. The next day, March 1, 1991, CSIS told the Committee that Al Mashat was of no intelligence value to Canada. The Defectors Committee decided that Al Mashat probably did not qualify as a defector.

On March 4, 1991, Al Mashat contacted the Canadian Embassy in Vienna to ask for an immigrant visa to Canada. CSIS then conducted the security check that is used for certain categories of potential immigrants. CSIS contacted several allied agencies and conducted a further evaluation of Al Mashat's history and activities. CSIS also arranged for a CSIS officer to interview Al Mashat in Vienna on March 5, 1991.

On March 13, 1991, CSIS informed the immigration officer in Vienna that CSIS had no evidence on which to base a recommendation under paragraphs 19(1)(e), (f) or (g) of the *Immigration Act* for rejecting Al Mashat as an immigrant. On March 28, 1991, the Canadian Embassy in Vienna issued visas to Al Mashat and his wife.

When CSIS is asked by Employment and Immigration Canada to conduct a security check on a potential immigrant, it usually takes about 90 days to complete the task. Al Mashat's check took much less time. There are good reasons for this. First, Al Mashat was well-known. It took no time in Canada or abroad to verify his identity. Also, rumours about his possible defection, though not specifically to Canada, had been circulating in European capitals for some time. This considerably speeded responses to CSIS queries. Finally, because of the Gulf War and

---

<sup>1</sup> The Ottawa Citizen, September 8, 1990.

---

related threats of terrorism, CSIS was completely up to date on the status of Iraqi expatriates. In fact, Canada had only recently expelled several Iraqi diplomats.

Although the security check was completed more quickly than usual, we believe that CSIS acted responsibly and professionally. CSIS made no deals with foreign agencies or governments, and it had no interest of its own in ensuring Al Mashat's speedy entry into Canada. The speed of the security check was not the result of using special or unusual methods. It was the understandable consequence of unusually rapid responses from allied agencies and the up-to-date knowledge of CSIS itself.





# 8. Complaints

## Complaints in 1990-91

During the 1990-91 fiscal year, we received 35 new complaints, five fewer than the year before. As Table 5 shows, most (32) were made under section 41 of the *CSIS Act* — complaints about “any act or thing done by the Service”. The Committee has not yet resolved four of the complaints; they have been carried over to 1991-92.

Table 5. Complaints Record, April 1, 1990 to March 31, 1991

	New Complaints	Carried over from 1989-90	Closed in 1990-91	Carried over to 1991-92
Security				
Clearances	3	6	9	0
CSIS	1	0	1	0
DND	2	6	8	0
Citizenship	0	0	0	0
Immigration	0	0	0	0
Human rights	0	0	0	0
Section 41	32	0	28	4
Total	35	6	37	4

There has been a significant drop in complaints from persons refused a security clearance by the Department of National Defence (DND). In fiscal year 1989-90, we received ten complaints; in 1990-91, we received only two. Furthermore, our preliminary investigation showed that DND did not deny any security clearances in 1990-91. The two complainants had been refused contract extensions because administrative reorganization and technological change had resulted in their positions being abolished.

We have in the past strongly criticized DND’s tendency to confuse concerns about reliability with concerns about national security. We have also criticized its willingness to base conclusions on inadequate evidence and to place undue emphasis on sexual orientation. Accordingly, we could not ignore the reduction of complaints involving DND. A number of factors could have contributed to a reduction in complaints to us:

- low attrition rates and force reductions leading to a low intake of new recruits into the Canadian Forces;
- the implementation of the reliability screening process within the Department (this process is also discussed in Chapter 5);

- changes in departmental personnel policies; and
- the impact of the recommendations of the Honourable René Marin in his report, *External Review of the Canadian Forces Special Investigation Unit*. The recommendations of Judge Marin undoubtedly provided considerable assistance in instituting more effective checks and balances in the security screening process.

A working group consisting of representatives from DND and other investigative bodies (CSIS and RCMP), in conjunction with Treasury Board, is still working on the establishment of clear standards with respect to investigation and related decisions. We understand that the working group has not yet presented its findings and recommendations to the Department of National Defence.

Only one new security clearance complaint involved CSIS. A preliminary investigation showed that no decision about granting a security clearance had yet been made. The delay in granting the clearance was caused by delays within Government, and not through any action or inaction by CSIS.

Accordingly, the three complaints about security clearances proved without foundation. Chapter 5 offers a more in-depth look at the role of CSIS in departmental decisions to grant or refuse security clearances.

As with the last two fiscal years, we received no complaints in 1990-91 about refusals of citizenship or rejections of persons as inadmissible under the *Immigration Act*.

**Table 6. Cases Reviewed by the Committee, All Categories, 1984-1991**

Categories	Received	Supported	Not Supported*	Recommendation Accepted by Departments	Recommendation Not Accepted by Departments
Section 41	179	2	177	2	0
Section 42	102	23	79	19	4***
Immigration	10	1	9	1	0
Citizenship	12	6	6	6	0
Human Rights**	3	0	3	0	0
Total	306	32	274	28	4

\* "Not Supported" includes all cases which fell outside the Committee's jurisdiction.

\*\* Referrals from the Canadian Human Rights Commission.

\*\*\* All are still before the courts on appeal.

---

## Redress for Denial of Security Clearance

Section 42 of the *CSIS Act* allows some Canadians or landed immigrants who are denied a security clearance to complain about the denial to us. Others have no right to complain to the Committee.<sup>1</sup> For example, persons working on the “air side” of Canadian airports require a security clearance. Yet they have no right of complaint to us under the *CSIS Act* if they are denied a security clearance and lose employment opportunities.

This differential treatment is unwarranted and unfair. The denial of a security clearance greatly reduces employment opportunities, both in the public and private sectors — hence, the importance of a complaints mechanism for all such denials.

In our submission to the Thacker Committee, we argued that no category of Canadians or landed immigrants should lack the right to complain to SIRC about the denial of a security clearance. Unfortunately, the Government has decided not to amend the Act to correct this deficiency.

To reduce the unfairness of the present provisions of the Act, Cabinet should instruct all departments and agencies to treat any denial of a security clearance fairly and equitably. Each person should be informed of a denial of security clearance within ten days of the denial. The person should also be informed that he or she has the right to complain to SIRC. Such a policy would give anyone denied a security clearance the right to have a third party — this Committee — fully investigate the denial.

---

<sup>1</sup> For a more complete description of this situation, see Security Intelligence Review Committee, *Amending the CSIS Act: Proposals for the Special Committee of the House of Commons 1989* (1989) at pp. 10-12.





---

## 9. Inside CSIS

---

### Polygraph Testing

CSIS polygraph examinations fall into two general categories — recruit screening and operations.

Since our 1985-86 Annual Report, we have inveighed against the use of the polygraph by CSIS to screen potential employees and test the loyalty of serving employees. We have noted the absence of generally accepted scientific studies establishing the validity of polygraph examinations in mass employment and security screening programs. We have pointed out that many defenders of the device admit an error rate of ten per cent or more.

We observed the lack of confidence in the use of the polygraph in security screening of the British Psychological Association and the American Psychological Association. Most courts in Canada have ruled against admitting polygraph evidence. The United Kingdom decided not to introduce the polygraph due to problems of inaccuracy and unreliability. The Government of Ontario prohibits such tests in personnel screening.

We acknowledge that CSIS has reduced the scope of its polygraph program. Participation is voluntary. The polygraph is used only to assess loyalty, not lifestyle issues. For those who wish to join CSIS, however, the polygraph is a mandatory part of the screening process.

The Service states that the polygraph examination is only one of a series of assessment procedures and is never the determining factor. Our position remains that CSIS is likely to give polygraph results more weight than they deserve. Based on the test results for recruit screening, however, we are unable to draw firm conclusions about the importance actually attributed by the Service to polygraph data.

Last year we were told that the Service had hired an external consultant to evaluate the CSIS polygraph program. We thought this an excellent idea. The Service had tested employees for some years, and a considerable data base existed for evaluation.

Late in fiscal year 1990-91 we received the consultant's report. The report surprised us. If the consultant evaluated the test data, the results were not described in the classified report we received. The report acknowledged the absence of standards or criteria covering the use of the polygraph on applicants. Much of the report centred on a Department of Justice review of issues pertaining to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The report then proposed standards for polygraph administration to meet the legal requirements.

The consultant's report offered no evaluation as such of polygraph examinations as part of the security screening process. There was no evaluation of the polygraph

---

test results collected by the Service. Alternatives to polygraph testing were not discussed. We can only conclude that the terms of reference prevented a rigorous evaluation of the use of the polygraph as a general employment screening mechanism.

SIRC has for six years stressed that CSIS should abandon polygraph testing. We believe that the polygraph should no longer be used for general screening purposes. SIRC will continue to press this view publicly. Neither CSIS nor the Solicitor General have advanced any compelling arguments refuting our position on the abolition of polygraph screening.

**Finances**

One issue raised in Parliament and by the media is the growth in CSIS funding. The total of Main Estimates and Supplementary Estimates, approved by Parliament, look like this:

Total Estimates (in thousands)	
1985-86	\$115,908
1986-87	\$132,844
1987-88	\$136,861
1988-89	\$157,852
1989-90	\$165,417
1990-91	\$205,325
1991-92	\$213,951 (Main Estimates only)

Funding requirements for 1990-91 and 1991-92 have grown significantly over the 1989-90 funding level — about 25 per cent. A large portion of this growth, over \$15 million per year, is attributable to capital construction — facilities to house the Service, including its computers. There are certain other reasons for the increases that we cannot discuss, except to say that they do not represent higher operational costs and are not linked to an increase in the level of CSIS investigations.

Fiscal year 1985-86 was a transition year. From 1986-87 to 1991-92, funding jumped by over \$80 million. Some of this increase (estimated conservatively at \$25 million) is related to inflation. Some relates to the recommendations of the Independent Advisory Team (the Osbaldeston Committee), and some to Government-wide initiatives, such as increased airport security.

---

## 10. Inside SIRC

---

### Staying in Touch

On February 14, 1991, we held a seminar in Vancouver. We invited academics, lawyers and other experts to exchange views on "CSIS After the Thacker Committee Report: Where to From Here?". We are grateful to those who spent the day with us to discuss this issue. Their names are listed in Appendix C.

On January 23, 1991, the Chairman, Mr. John Bassett, spoke in Toronto to the Institute of Corporate Directors in Canada. Ms. Paule Gauthier addressed the New Brunswick Branch of the Canadian Bar Association on February 2, 1991, and Mr. Saul Cherniack spoke to a meeting of Saskatchewan Provincial Judges on May 30, 1991.

### Accounting to Parliament

We appeared before the House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General on June 4, 1991, to answer questions on a variety of issues. We were asked specifically about relations between CSIS and other domestic and foreign agencies and whether CSIS has "tasked" any agency with which it does not have a memorandum of understanding. Concern was expressed in particular about information passing from CSE, an agency with no statutory mandate, to CSIS. We explained that we were awaiting a report from the Inspector General on the relationship between CSIS and CSE (We reported the Inspector General's findings in Chapter 2.).

### Spending

Our 1990-91 budget is set out in Table 7. At \$1,505,000, it represents an increase of 7.6 per cent from actual spending of \$1,399,000 in 1989-90. The increase was largely due to the addition of research positions. Our 1991-92 estimate of \$1,568,000 represents an increase of 4.2 per cent over the 1990-91 budget.

During the 1990-91 fiscal year, our budget was reduced by \$25,000 as a contribution to the financing of the Gulf War. In addition, we handed back \$43,000 to the Government due to a surplus. Accordingly, of our planned 1990-91 budget of \$1,505,000, we returned a total of \$68,000 to the Government.

---

---

**Table 7. SIRC Budget 1990-91**

---

<b>Personnel</b>		\$728,000
Salaries and wages	\$630,000	
Contributions to employee benefit plans	\$98,000	
<b>Goods and services</b>		\$768,000
Professional and special services	\$611,000	
Other	\$157,000	
<b>Total operating expenditures</b>		\$1,496,000
<b>Capital expenditures</b>		\$9,000
<b>Total</b>		\$1,505,000

---

Source: 1991-92 Estimates, Part III, figure 7

### **Personnel**

The Committee has a staff of fourteen: the Executive Director handles the day-to-day operations of the office; the Senior Complaints Officer handles complaints and ministerial reports; the Director of Research (Counter-Terrorism), the Director of Research (Counter-Intelligence) and four Research Officers; an Executive Assistant co-ordinates activities on behalf of the Chairman, conducts all media liaison, co-ordinates the production of the annual report, and undertakes research projects; an administrative officer who is also the Committee registrar for hearings; and an administrative support staff of four.

At its monthly meetings the Committee decides the research and other activities it wishes to pursue and sets priorities for the staff.



---

# Appendices

---



---

## A. SIRC Reports and Studies since 1984

---

(Section 54 reports — special reports the Committee makes to the Minister — are indicated with an asterisk)

*Eighteen Months after Separation: An Assessment of CSIS' Approach to Staffing Training and Related Issues*, April 1986 (139 pages/SECRET) \*

*Report on a Review of Security Screening for Applicants and Employees of the Federal Public Service*, May 1986 (SECRET) \*

*Ottawa Airport Security Alert*, March 1987 (SECRET) \*

*The Security and Intelligence Network in the Government of Canada: A Description*, January 1987 (61 pages/SECRET) \*

*Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions*, May 1987 (SECRET) \*

*Closing the Gaps: Official Languages and Staff Relations in the CSIS*, June 1987 (60 pages/UNCLASSIFIED) \*

*Counter-Subversion: SIRC Staff Report*, August 1987 (350 pages/SECRET)

*SIRC Report on Immigration Screening*, January 1988 (32 pages/SECRET) \*

*Report to the Solicitor General of Canada on CSIS' Use of Its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement*, March 1988 (18 pages/PUBLIC VERSION) \*

*The Intelligence Assessment Branch: A SIRC Review of the Production Process*, September 1988 (80+ pages/SECRET) \*

*SIRC Review of the Counter-Terrorism Program in the CSIS*, November 1988 (300+ pages/TOP SECRET) \*

*Report to the Solicitor General of Canada on Protecting Scientific and Technological Assets in Canada: The Role of CSIS*, April 1989 (35-40 pages/SECRET) \*

*SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement*, June 1989 (540 pages/SECRET) \*

*A Review of CSIS Policy and Practices Relating to Unauthorized Disclosures of Classified Information*, August 1989 (SECRET) \*

*Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information*, September 1989 (SECRET) \*

*Amending the CSIS Act: Proposals for the Special Committee of the House of Commons*, September 1989 (UNCLASSIFIED)

---

Supplement to *SIRC Report on Immigration Screening* (January 1988), November 1989 (SECRET) \*

*A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS*, November 1989 (700 pages/TOP SECRET) \*

*SIRC Report on the Innu Interview and the Native Extremism Investigation*, November 1989 (SECRET) \*

*Section 2(d) Targets — A SIRC Study of the Counter-Subversion Branch Residue*, September 1990 (SECRET)

*Domestic Exchanges of Information*, September 1990 (SECRET) \*

*Regional Studies* (six studies relating to one region), October 1990 (TOP SECRET)

*Investigations, Source Tasking and Information Reporting on 2(b) Targets*, November 1990 (TOP SECRET)

*Security investigations on University Campuses*, February 1991 (TOP SECRET) \*

*Release of Information to Foreign Agencies*, January 1991 (TOP SECRET) \*

*CSIS Activities Regarding Native Canadians — A SIRC Review*, January 1991 (SECRET) \*

*Report on Multiple Targeting*, February 1991 (SECRET)

*Review of the Investigation of Bull, Space Research Corporation and Iraq*, May 1991 (SECRET)

*Report on Al Mashat's Immigration to Canada*, May 1991 (SECRET) \*



---

## B. Complaints Case Histories

---

Following are brief outlines of complaints on which SIRC reached decisions in 1990-91. Complaints that were withdrawn or resolved before the Committee completed its investigations, or that were beyond the Committee's jurisdiction, are not reviewed here.

### Department of National Defence (DND) – Case 1

The individual complained about the Department's denial of any level of security clearance. In March, 1987, the complainant had graduated first in the class and was promoted to the rank of Second Lieutenant. In May 1987, the complainant received a Level III security clearance. From November, 1987 to May, 1988, the complainant was enrolled in Basic Security Officer Training, and again graduated first in the class.

The complainant was to be promoted on graduation from security training in May, 1988. In June, 1988, the complainant was assigned to the Central Detachment of the Special Investigation Unit (SIU) of the Military Police. When the complainant received the promotion message, she was the subject of an SIU investigation initiated in May, 1988. The promotion was consequently held in abeyance.

The SIU was investigating allegations that the complainant was engaged in a homosexual liaison. The decision to deny any level of security clearance was made in April, 1989. The complainant submitted her complaint to the Committee in August, 1989.

The Department challenged the Committee's jurisdiction to hear the case. DND counsel argued that the Committee could investigate complaints as long as the loss of a security clearance was the *only* reason for any action taken, such as dismissal, demotion or transfer. The Department argued that the complainant's homosexuality brought her within the "Canadian Forces Interim Policy CFAO 19-20", which permits administrative release.

An "administrative release" requires either an acknowledgment that a member is a homosexual, or that DND considers the member to be a homosexual; and that the member desires to be released, or the member does not object to being released according to the Regulations. If the member does not agree to be released, the member will be retained with career restrictions (no promotion, no career courses).

On October 24, 1989, the Chairman of the Committee rendered a decision that the Committee had jurisdiction to investigate. DND applied to the Trial Division of the Federal Court to prevent the Committee from investigating the complaint. On March 30, 1990, Mr. Justice Cullen dismissed DND's application and decided that the Committee had jurisdiction to investigate:

---

What is quite clear however is that a decision was made to transfer [the complainant] from a sensitive post calling for a high security clearance to one where a lesser degree of security clearance was required. I agree with counsel for the respondent . . . that Section 42(1) of the Canadian Security Intelligence Service Act, has only 2 requirements, namely a decision be made to dismiss or transfer, and by reason only of a denial of a security clearance. The document — Change of Circumstances leaves no room for doubt that security clearance was the basis for the transfer to another job.

Also SIRC, following the procedures outlined in the Act determined it had jurisdiction. I cannot find any error in law, or that the decision was so patently unreasonable that gives the Court authority to sign an Order prohibiting the review.

The Committee accordingly investigated. The Committee rendered a report recommending that the complainant be granted a Top Secret security clearance retroactive to April 17, 1989, and that her employment be reinstated.

Not believing that the Committee had the mandate or the authority to decide the constitutional validity of departmental policies bearing on the security clearance cases coming before the Committee, the presiding member commented that, in the Committee's opinion, such a policy was inconsistent with the *Constitution Act, 1982*, as it violated subsection 15(1) of the *Charter*.

On August 24, 1990, the Minister of National Defence asked the Federal Court to review the Committee's report. The case has not yet been heard.

## **Department of National Defence – Case 2**

The complainant had allegedly been involved in a theft. As a result, the Department reduced the complainant's security clearance from Level III (Top Secret) to Level II (Secret). The complainant contended that the reduction in his security clearance had resulted in his being denied a transfer in that he could not attend a year-long career course in the United States.

The Department argued that the change in security clearance level had not caused the complainant to be "dismissed, demoted or denied a promotion", as would be required before he could complain under section 42 of the *CSIS Act*. In fact, only three months after the downgrading in security clearance, the individual was promoted. However, the reduction in security clearance level meant the complainant was not qualified for approximately 80 per cent of the positions available at his rank.

The Committee concluded that it could not offer appropriate redress for persons denied a security clearance if it interpreted the word "transfer" in section 42 as

---

did DND. The presiding Committee member took into consideration *Blacks Law Dictionary*, the *American Heritage Dictionary of the English Language* and the *Shorter Oxford English Dictionary*. The member also considered the rules for interpreting statutes, the object and purpose of the review mechanism of the *CSIS Act* and the effect of the change in the complainant's security clearance level. The presiding member concluded that the Committee had jurisdiction to investigate the complaint.

The presiding member further concluded that it was not the Committee's role to decide whether the complainant was guilty of a charge for which he had received a court discharge. The important issue was to assess whether the complainant was a security risk.

The Committee concluded that DND could not have been convinced that the complainant was truly a security risk. The downgrading of the individual's security clearance from Level III (Top Secret) to Level II (Secret) with a provision that the individual would soon have his Level III clearance restored was accompanied by a promotion, three months after the downgrading. The presiding member concluded that the downgrading constituted more of a slap on the wrist than a true response to concerns about national security. A recommendation that the Level III security clearance be restored to the complainant was issued.

DND accepted our recommendation.

### **Department of National Defence – Case 3**

DND notified the complainant that his Level II (Secret) security clearance for employment with the Canadian Forces was being denied and that a review would not be conducted until 24 months had passed. The Department felt that the complainant was not reliable because he used drugs and was dishonest in not admitting this.

The Committee investigated and found that the complainant's late admission to using drugs, and the extent of the use, clearly indicated some dishonesty. This raised questions of reliability as it related to loyalty.

The complainant accepted that the Department's decision to deny a Level II security clearance was correct at the time. He maintained that a review of that decision was nonetheless warranted because he had changed for the better.

The Committee saw clear indications of a change in lifestyle. Accordingly, it recommended reducing the length of time that must pass before a review of the denial of the clearance.

DND accepted our recommendation.





---

## C. Vancouver Seminar (February 14, 1991)

---

On February 14, 1991, the lawyers and scholars listed here accepted the Committee's invitation to attend a seminar on "CSIS After the Thacker Committee Report: Where to From Here?". They did so without fee. The Committee is grateful to them for their contribution to its thinking on the topics discussed.

Professor Phillip Bryden  
Faculty of Law  
University of British Columbia  
Vancouver

Karen Busby  
Assistant Professor  
Faculty of Law  
University of Manitoba  
Winnipeg

Michael De Rosenroll  
Assistant Inspector General  
Ottawa

Stuart Farson  
Ganges  
B.C.

Robert A. Edwards, Q.C.  
Assistant Deputy Minister  
Ministry of the Attorney General  
Victoria

Georges A. Goyer  
Barrister and Solicitor  
Vancouver

George Gould  
Barrister and Solicitor  
Vancouver

Ted Hughes  
B.C. Police Commission  
Victoria

Mark Hillford  
Barrister and Solicitor  
Vancouver

Craig Patterson  
Barrister and Solicitor  
Vancouver

Art Lee  
Barrister and Solicitor  
Vancouver

Professor Patrick Smith  
Department of Political Science  
Simon Fraser University  
Burnaby

Professor Murray Rankin  
Faculty of Law  
University of Victoria  
Victoria

James D. Taylor, Q.C.  
Office of the Crown Counsel  
Nanaimo

Don Stewart  
MacLeod's Books  
Vancouver

John Westwood  
B.C. Civil Liberties Association  
Vancouver

Maurice Tugwell  
President  
Mackenzie Institute  
Toronto



---

## D. SIRC Counsel

---

Because investigating and hearing complaints inevitably calls for the examination of much classified information, Committee counsel need security clearance. To permit immediate action on complaints, the Committee has a panel of lawyers, listed here, with Level III (Top Secret) clearance, from which it selects its counsel.

Gina S. Brannan, Toronto

Pierre-C. Gagnon, Quebec City

Gordon Hilliker, Vancouver

Robert E. Houston, Q.C., Ottawa

Jack R. London, Q.C., Winnipeg

Robert W. MacQuarrie, Q.C.,  
Ottawa

Mel Myers, Q.C., Winnipeg

Christopher J. Roper, Toronto

Perry W. Schulman, Q.C., Winnipeg

Jacques Shore, Ottawa

Leslie Vandor, Ottawa

Grant Kenneth Weaver, Vancouver

David L. Zifkin, Toronto

George T.H. Cooper, Q.C., Halifax

Edward L. Gladu, Q.C., Ottawa

William G. Horton, Toronto

John B. Laskin, Toronto

Allan Lutfy, Q.C., Ottawa

Eva E. Marszewski, Toronto

Simon Noel, Hull

Mary E. Saunders, Vancouver

Graham W.S. Scott, Q.C., Toronto

John M. Sibley, Toronto

J. Peter Vice, Q.C., Ottawa

Alan Whiteley, Toronto





---

# E. SIRC Staff Directory

---

Following is a directory of the SIRC staff as of August 31, 1991, when this report went to the printers.

Maurice Archdeacon, Executive Director.....	(613)990-6839
Pierrette Chenier, Secretary.....	990-8442
Maurice M. Klein, Director of Research (Counter-Terrorism).....	990-8445
Luc Beaudry, Research Officer .....	990-8051
Joan Keane, Research Officer .....	990-8443
John M. Smith, Director of Research (Counter-Intelligence) .....	991-9111
Michel Paquet, Research Officer .....	990-8051
Elaine Grant, Research Officer .....	991-9112
Sylvia MacKenzie, Senior Complaints Officer .....	993-4263
Claire Malone, Executive Assistant .....	990-6319
Madeleine DeCarufel, Administration Officer & Registrar.....	990-8052
John Caron, Records Officer .....	990-6838
Roger MacDow, Records Clerk.....	998-5258
Diane Roussel, Secretary .....	990-8441





# E. Répertoire du personnel du CSARS

Voici un répertoire du personnel du CSARS au 31 août 1991, date de l'impression du présent rapport.

Maurice Archdeacon, directeur exécutif.....	(613) 990-6839
Pierrette Chénier, secrétaire .....	990-8442
Maurice M. Klein, directeur de la Recherche	
(antiterrorisme) .....	990-8445
Luc Beaudry, agent de recherche .....	990-8051
Joan Keane, agent de recherche .....	990-8443
John M. Smith, directeur de la Recherche	
(contre-espionnage) .....	991-9111
Michel Paquet, agent de recherche .....	990-8051
Elaine Grant, agent de recherche .....	991-9112
Sylvia MacKenzie, agent principal chargé des plaintes.....	993-4263
Claire Malone, adjoint exécutif .....	990-6319
Madeleine DeCarufel, agent administratif et greffier .....	990-8052
John Caron, agent des dossiers .....	990-6838
Roger MacDow, commis aux dossiers .....	998-5258
Diane Roussel, secrétaire.....	990-8441





Comme les avocats que le Comité charge de faire enquête sur les plaintes et d'entendre celles-ci doivent inévitablement examiner une grande quantité de renseignements classifiés, ils doivent posséder une habilitation de sécurité. Pour être en mesure de donner suite sans délai aux plaintes qu'il reçoit, le Comité a constitué une équipe d'avocats, dont les noms suivent et à qui a été octroyée une habilitation de sécurité de niveau III (Très secret), dans laquelle il puise au besoin.

Gina S. Brannan, Toronto	George T.H. Cooper, c.r., Halifax
Pierre-C. Gagnon, Québec	Edward L. Gladu, c.r., Ottawa
Gordon Hilliker, Vancouver	William G. Horton, Toronto
Robert E. Houston, c.r., Ottawa	John B. Laskin, Toronto
Jack R. London, c.r., Winnipeg	Allan Lutfy, c.r., Ottawa
Robert W. MacQuarrie, c.r., Ottawa Toronto	Eva E. Marszewski,
Mel Myers, C.R., Winnipeg	Simon Noël, Hull
Christopher J. Roper, Toronto	Mary E. Saunders, Vancouver
Perry W. Schulman, c.r., Winnipeg	Graham W.S. Scott, c.r., Toronto
Jacques Shore, Ottawa	John M. Sibley, Toronto
Leslie Vandom, Ottawa	J. Peter Vice, c.r. Ottawa
Grant Kenneth Weaver, Vancouver	Alan Whiteley, Toronto
David L. Zifkin, Toronto	



# C. Colloque de Vancouver (14 février 1991)

Le 14 février 1991, les juristes et universitaires dont les noms suivent ont accepté l'invitation que leur avait lancée le Comité de participer à un colloque sur l'orientation à prendre par le SCRS suite au rapport du Comité Thacker «CSIS After the Thacker Committee: Where to From Here?» Cette participation ne donnait droit à aucun honoraire. Le Comité tient à les remercier de leur apport à la réflexion qu'il avait entreprise sur les sujets examinés.

Professeur Phillip Bryden  
Faculté de droit  
Université de la C.-B.  
Vancouver

Robert A. Edwards, C.R.  
Sous-ministre adjoint  
Ministère du Procureur général  
Victoria

George Gould  
Avocat  
Vancouver

Mark Hillford  
Avocat  
Vancouver

Art Lee  
Avocat  
Vancouver

Professeur Murray Rankin  
Faculté de droit  
Université de Victoria  
Victoria

Maurice Tugwell  
Président  
MacKenzie Institute  
Toronto

Don Stewart  
MacLeod's Books  
Vancouver

Professeur Patrick Smith  
Faculté des Sciences  
Politiques  
Université Simon Fraser  
Burnaby

James A. Taylor, C.R.  
Bureau du Procureur de la  
Couronne  
Nanaimo

John Westwood  
B.C. Civil Liberties  
Association  
Vancouver

Karen Busby  
Professeure adjointe  
Faculté de droit  
Université du Manitoba  
Winnipeg

Stuart Farson  
Ganges, C.B.

Georges A. Goyer  
Avocat  
Vancouver

Ted Hughes  
B.C. Police Commission  
Victoria

Craig Patterson  
Avocat  
Vancouver

Professeur Patrick Smith  
Faculté des Sciences  
Politiques  
Université Simon Fraser  
Burnaby

James A. Taylor, C.R.  
Bureau du Procureur de la  
Couronne  
Nanaimo

John Westwood  
B.C. Civil Liberties  
Association  
Vancouver



Un tel comportement met en cause la fiabilité du plaignant en ce qui a trait à sa loyauté.

Le plaignant a affirmé que le Ministère avait, à l'époque, décidé à juste titre de lui refuser une habilitation de sécurité de niveau II. Il a en outre allégué que cette décision devait néanmoins être revue parce qu'il avait changé pour le mieux.

Le Comité a noté des signes évidents de changement de style de vie chez le plaignant. En conséquence, il a recommandé que soit abrégé le délai prévu pour l'examen du refus de l'habilitation de sécurité.

Le Ministère a accepté notre recommandation.

du plaignant, celui-ci a été promu. Cependant, la rétrogradation susmentionnée signifiait pour lui qu'il n'était pas admissible à environ 80 p. 100 des postes de son rang.

Le Comité a conclu qu'il ne peut offrir aucune correction appropriée aux personnes qui se voient refuser une habilitation de sécurité s'il interprète le mot «mutation», à l'article 42, comme l'a fait le Ministère. À cet égard, le président du Comité a tenu compte des définitions figurant dans les ouvrages suivants : *Blacks Law Dictionary*, *American Heritage Dictionary of the English Language* et *Shorter Oxford English Dictionary*. Il a également tenu compte des règles d'interprétation des lois, de l'objet du mécanisme d'examen prévu dans la *Loi sur le SCRS*, ainsi que des effets du changement de niveau de l'habilitation de sécurité du plaignant. Le membre qui présidait a conclu que le Comité avait compétence pour mener enquête sur la plainte.

Le membre qui présidait a en outre conclu qu'il n'appartenait pas au Comité de déterminer si le plaignant était coupable d'une accusation qu'un tribunal avait rejetée. L'important était de déterminer si le plaignant présentait une menace sur le plan de la sécurité.

Le Comité a conclu que le Ministère ne pouvait être convaincu que le plaignant constituait vraiment une menace sur le plan de la sécurité. La réduction du niveau III (Très secret) au niveau II (Secret) de l'habilitation de sécurité du plaignant, assortie d'une mention selon laquelle cette habilitation serait bientôt réintégrée au niveau III, a été suivie d'une promotion trois mois après cette réduction de niveau. Le membre qui présidait a conclu que cette dernière mesure visait davantage à servir d'avertissement qu'à donner suite à des craintes concernant la sécurité nationale. Il a été recommandé que l'habilitation de sécurité du plaignant soit réintégrée au niveau III.

Le Ministère a accepté notre recommandation.

### Ministère de la Défense nationale — Plainte 3

Le ministère de la Défense nationale (MDN) a informé le plaignant que l'habilitation de sécurité de niveau II (Secret), demandée en vue de son engagement dans les Forces canadiennes, lui était refusée et que son cas ne serait revu que dans 24 mois. Il estimait que le plaignant manquait de crédibilité parce qu'il faisait usage de drogues et qu'il avait été malhonnête en ne l'avouant pas.

Le Comité a fait enquête et il a constaté que le plaignant avait donné des signes manifestes de malhonnêteté en n'avouant que sur le tard sa consommation de drogues et l'importance de celle-ci.

Le 30 mars 1990, le juge Cullen rejette la demande du MDN et décide que le Comité a compétence pour faire enquête :

Ce qui est tout à fait clair cependant, c'est qu'on a pris la décision de transférer la plaignante d'un poste délicat demandant une habilitation de sécurité élevée à un poste qui exige un niveau moins élevé d'habilitation de sécurité. Je suis d'accord avec l'avocat de l'intimée pour dire que le paragraphe 42(1) de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité ne renferme que deux exigences, c'est-à-dire qu'il soit décidé de congédier ou de transférer le militaire, et en raison seulement de la privation d'une habilitation de sécurité. Le document — Changement de situation — ne permet pas de douter que l'habilitation de sécurité était le fondement d'un transfert à un autre emploi. De plus, le CSARS, à la suite de la procédure mentionnée dans la Loi, a statué qu'il avait la compétence voulue. Je ne puis déceler aucune erreur de droit ou conclure que la décision était si manifestement déraisonnable qu'elle donne à la Cour le pouvoir de signer une ordonnance interdisant la révision. Le Comité a donc fait enquête. Dans son rapport, il recommande que l'on octroie à la plaignante une habilitation de sécurité de niveau Très secret, avec effet rétroactif au 17 avril 1989, et qu'elle soit réintégrée dans ses fonctions.

Ne croyant pas que le Comité avait le mandat ou l'autorité de décider la validité constitutionnelle des politiques du Ministère touchant les cas d'habilitation de sécurité présentés au Comité, le membre qui présidait a fait remarquer que, selon l'avis du Comité, une telle politique était incompatible avec la *Loi sur la Constitution*, 1982 car elle constituait une violation du paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le 24 août 1990, le ministre de la Défense nationale a demandé à la Cour fédérale d'examiner le rapport du Comité. L'affaire n'a pas encore été entendue.

## Ministère de la Défense nationale — Plainte 2

Le plaignant avait, présument-on, été impliqué dans une affaire de vol. En conséquence, le Ministère a réduit le niveau III (Très secret) du plaignant au niveau II (Secret) l'habilitation de sécurité. Celui-ci a prétendu que cette rétrogradation du niveau de son habilitation de sécurité l'a privé d'une mutation qui l'a empêché de suivre un cours de perfectionnement d'une année aux États-Unis.

Le Ministère a affirmé que le changement de niveau de l'habilitation de sécurité du plaignant n'a pas entraîné pour ce dernier une décision «de renvoi, de rétrogradation... ou d'opposition à ... l'avancement», comme cela aurait dû être le cas pour qu'il puisse porter plainte aux termes de l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*. En fait, seulement trois mois après la réduction du niveau de l'habilitation de sécurité

## B. Résumé des plaintes

Voici les résumés des plaintes sur lesquelles le CSARS a rendu des décisions en 1990-1991. Les plaintes qui ont été réglées ou retirées avant que le Comité termine son enquête ou celles qui ne relevaient pas de sa compétence ne sont pas examinées dans la présente annexe.

### Ministère de la Défense nationale — Plainte 1

La plainte porte sur le refus de tout niveau d'habilitation de sécurité par le Ministère. En mars 1987, la plaignante se classe première de son groupe et est promue au rang de sous-lieutenant. En mai 1987, elle se voit octroyer une habilitation de sécurité de niveau III. De novembre 1987 à mai 1988, la plaignante suit le cours d'officier de sécurité, groupe élémentaire, et termine encore une fois à la tête de sa classe.

La plaignante devait avoir une promotion le jour de la remise des diplômes, en mai 1988, aux personnes qui avaient suivi le cours sur la sécurité. En juin 1988, la plaignante est affectée au détachement central de l'Unité des enquêtes spéciales (UES) de la police militaire. Au moment où elle reçoit son message de promotion, elle fait l'objet d'une enquête que l'UES a entreprise en mai 1988. En conséquence sa promotion reste en suspens.

L'enquête de l'UES porte sur des allégations voulant que la plaignante entretenne une liaison homosexuelle. La décision de refuser à l'intéressée tout niveau d'habilitation de sécurité est prise en avril 1989. La plaignante présente sa plainte au Comité en août 1989.

Le ministre de la Défense nationale (MDN) conteste la compétence du Comité relativement à la plainte visée. L'avocat du MDN soutient que le Comité peut faire enquête sur les plaintes dans la mesure où la perte d'une habilitation de sécurité est la *seule* raison d'une mesure comme le renvoi, la rétrogradation ou la mutation. Le MDN affirme que, à cause de son homosexualité, la plaignante tombe sous le coup de la politique énoncée dans la « Directive provisoire des Forces canadiennes sur l'OAFSC 19-20 », qui permet la mesure administrative que constitue la libération.

Une « libération administrative » exige qu'un membre reconnaisse être homosexuel, ou que le MDN considère ce membre comme homosexuel, et que le membre désire être libéré; ou qu'il ne s'oppose pas à être libéré en vertu des règlements (ORFC). Si le membre ne consent pas à être libéré, il reste en service, mais sa carrière connaît des restrictions (pas de promotion ni de cours de perfectionnement, ...).

Le 24 octobre 1989, le président du Comité décide que celui-ci a compétence pour faire enquête sur la plainte. Le MDN porte l'affaire devant la Section de première instance de la Cour fédérale afin d'empêcher le Comité de procéder à son enquête.



- Modifications à la Loi sur le SCRS : Propositions au Comité spécial de la Chambre des communes*, septembre 1989 (NON CLASSIFIÉ)
- Supplément to SIRC Report on Immigration Screening* (January 1988), novembre 1989 (SECRET)\*
- A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS*, novembre 1989 (700 pages/TRÈS SECRET)
- Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone*, novembre 1989 (SECRET)\*
- Cibles établies en vertu de l'alinéa 2d) — Une étude du CSARS sur les opérations restantes de la Direction de l'antissubversion*, septembre 1990 (SECRET)\*
- Echanges de renseignements avec des organismes canadiens*, septembre 1990 (SECRET)\*
- Études régionales (six études sur une région)*, octobre 1990 (TRÈS SECRET)
- Enquêtes, affectation de sources et rapport sur les cibles*, novembre 1990 (TRÈS SECRET)
- Enquêtes de sécurité sur les campus universitaires*, février 1991 (TRÈS SECRET)\*
- Communication de renseignements aux services étrangers*, janvier 1991 (TRÈS SECRET)\*
- Examen par le CSARS des activités du SCRS touchant les Canadiens autochtones*, janvier 1991 (SECRET)
- Report on Multiple Targeting*, février 1991, (SECRET)
- Revue de l'enquête sur Bull, la Corporation de recherche spatiale et l'Irak*, mai 1991 (SECRET)
- Rapport sur l'immigration d'Al Mashat au Canada*, Mai 1991 (SECRET)\*



# A. Rapports et études du CSARS depuis 1984

(Les rapports présentés aux termes de l'article 54 — rapports spéciaux du Comité à l'intention du Ministre — sont marqués d'un astérisque.)

Dix-huit mois après la séparation : une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes, 14 avril 1986 (139 pages/SECRET)\*

Rapport d'une étude portant sur le filtrage de sécurité des fonctionnaires et des personnes postulant un emploi dans la fonction publique fédérale, mai 1986 (SECRET)\*

Alerte de sécurité à l'aéroport d'Ottawa, mars 1987 (SECRET)\*

Le réseau du renseignement et de sécurité au sein de l'administration gouvernementale du Canada : une description, janvier 1987 (61 pages/SECRET)

Report to the Solicitor General of Canada concerning CSIS Performance of its Functions, mai 1987 (SECRET)\*

Pour corriger une situation : Langues officielles et relations de travail au sein du SCRS, juin 1987 (60 pages/NON CLASSIFIÉ)\*

Counter-Subversion: SIRC Staff Report, août 1987 (350 pages/SECRET)  
Rapport du CSARS — Sélection des immigrants, janvier 1988 (32 pages/SECRET)\*

Rapport présenté aux termes de l'article 54, au solliciteur général du Canada, sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvert, mars 1988 (18 pages/VERSION PUBLIQUE)\*

La Direction de l'évaluation du renseignement : Une revue par le CSARS du processus de production, septembre 1988 (plus de 80 pages/SECRET)\*

CSARS — Examen du programme de l'antiterrorisme du SCRS, novembre 1988 (plus de 300 pages/TRÈS SECRET)\*

Rapport présenté au Solliciteur général du Canada sur la protection des biens scientifiques et techniques au Canada : le rôle du SCRS, avril 1989 (35-40 pages/SECRET)\*

SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement, juin 1989 (540 pages/SECRET)\*

Examen de la politique et des pratiques du SCRS concernant les divulgations non autorisées d'informations classifiées, août 1989 (SECRET)\*

Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information, septembre 1989





Tableau 7 : Budget du CSARS pour 1990-1991

<b>Personnel</b>		728 000 \$
Traitements et salaires		630 000 \$
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés		98 000 \$
<b>Biens et services</b>		768 000 \$
Services professionnels et spéciaux		611 000 \$
Autres		157 000 \$
<b>Total des dépenses de fonctionnement</b>		1 496 000 \$
<b>Immobilisations</b>		9 000 \$
<b>Total</b>		1 505 000 \$

Source : Budget des dépenses 1991-1992, Partie III, tableau 7

**Personnel**

L'effectif du Comité compte quatorze membres : le directeur exécutif qui assure les opérations courantes du bureau; l'agent principal chargé des plaintes qui s'occupe des plaintes et des rapports ministériels; le directeur de la recherche (antiterrorisme), le directeur de la recherche (contre-espionnage) et quatre agents de recherche; un adjoint exécutif qui est chargé de coordonner les activités au nom du président, d'assurer la liaison avec les médias, de coordonner la préparation du rapport annuel et de mener des projets de recherche; un agent administratif, qui agit également à titre de greffier du Comité aux audiences; et quatre employés de soutien.

Au cours de ses réunions mensuelles le Comité détermine les travaux de recherche et autres à effectuer et il établit les priorités du personnel.

En contact

Le 14 février 1991, nous avons tenu un colloque à Vancouver. Nous avons invité des universitaires, des juristes et d'autres experts à nous faire part de leurs vues sur «SIS After the Thacker Committee Report : Where to From Here?» (Quelle orientation le SCRS doit-il prendre après le rapport du Comité Tacker?). Nous tenons à remercier ceux qui ont accepté de passer cette journée avec nous afin de discuter de cette question. La liste des participants figure à l'annexe C.

Le 23 janvier 1991, le président, M. John Bassett, a pris la parole à Toronto devant l'Institut des administrateurs des corporations du Canada. M<sup>me</sup> Paule Gau-thier a entretenu les membres de la section du Nouveau-Brunswick de l'Association du Barreau canadien, le 2 février 1991, et M. Saul Cherniak s'est adressé aux juges de la Cour provinciale de la Saskatchewan au cours d'une réunion tenue le 30 mai 1991.

## Reddition de comptes au Parlement

Le 4 juin 1991, des représentants du CSARS ont comparu devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes afin de répondre à diverses questions. Ils ont été appelés, tout particulièrement, à parler des relations du SCRS avec d'autres organismes canadiens et étrangers, et à dire si le SCRS «fait appel» à des organismes avec lesquels il n'a pas conclu de protocole d'entente. Des craintes ont été formulées, notamment, au sujet des informations que transmet au SCRS le CST, organisme dont le mandat n'est pas défini dans la loi. À cet égard, nous avons expliqué que nous attendions un rapport de l'Inspecteur général sur les relations entre ces deux organismes. (Il est fait état des constatations de l'Inspecteur général au chapitre 2.)

## Dépenses

Le tableau 7 illustre notre budget pour 1990-1991. Le montant de 1 505 000 \$ représente une augmentation de 7,6 p.100 par rapport aux dépenses réelles de 1 399 000 \$ effectuées en 1989-1990. Cette augmentation est en grande partie attribuable à la création de postes dans le secteur de la recherche. Nos prévisions de 1 568 000 \$ pour 1991-1992 traduisent une hausse de 4,2 p.100 sur le budget de l'exercice 1990-1991.

Au cours de 1990-1991, notre budget a été amputé de 25 000 \$, ce qui représente notre contribution au financement de la guerre du Golfe. De plus, nous avons remis au gouvernement un surplus de 43 000 \$. En conséquence, sur un budget prévu de 1 505 000 \$ pour 1990-1991, nous avons remis un total de 68 000 \$ au gouvernement.





frais de fonctionnement plus élevés et ne sont pas liées à un accroissement du niveau des enquêtes du SCRS.

L'exercice financier 1985-1986 était une année de transition. De 1986-1987 à 1991-1992 le niveau de financement a fait un bon de plus de 80 millions de dollars. Une partie de cette hausse (qu'un estimé prudent situe à 25 millions de dollars) est liée à l'inflation. Une autre découle des recommandations du Groupe consultatif indépendant (le comité Osbaldeston), et une dernière partie, de certaines mesures applicables à l'échelle de l'administration gouvernementale, comme le resserrement de la sécurité dans les aéroports.

ministère de la Justice, de questions touchant la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'expert-conseil y énonce ensuite les normes à respecter pour que cette utilisation soit conforme aux exigences de la loi.

Le rapport de l'expert-conseil ne contient aucune évaluation telle quelle de l'utilisation du polygraphe à titre d'élément du processus de filtrage de sécurité. Il n'y a pas eu d'évaluation des résultats des examens polygraphiques, rassemblés par le Service. On n'y fait pas mention des contre-propositions à l'usage de ce test. Nous sommes forcés de conclure que l'on n'a pas voulu faire une évaluation sévère du programme d'utilisation du polygraphe comme un mécanisme général dans le filtrage de recrues.

Le CSARS insiste depuis six ans sur le fait que le SCRS devrait abandonner le test du polygraphe. Nous croyons toujours que l'on devrait cesser l'utilisation du polygraphe dans le cadre général de filtrage de sécurité. Nous continuerons de préconiser publiquement notre point de vue. Ni le SCRS ni le Solliciteur général n'ont présenté un argument à l'encontre de notre proposition d'abolir le test du polygraphe.

Finances

L'une des questions soulevées au Parlement et par les médias touche l'augmentation des crédits affectés au SCRS. Le total du Budget principal des dépenses et du Budget supplémentaire des dépenses, approuvés par le Parlement :

Budget total des dépenses (en milliers de dollars)	
1985-1986	115 908 \$
1986-1987	132 844 \$
1987-1988	136 861 \$
1988-1989	157 852 \$
1989-1990	165 417 \$
1990-1991	205 325 \$
1991-1992	213 951 \$
(Budget principal des dépenses seulement)	

Les niveaux de financement de 1990-1991 et de 1991-1992 ont augmenté sensiblement — soit d'environ 25 pour 100 — par rapport à celui de 1989-1990. Une bonne partie de cette augmentation, soit plus de 15 millions de dollars par année, est attribuable aux installations permanentes — destinées à loger le Service, y compris ses ordinateurs. Ces augmentations tiennent à certains autres facteurs dont la seule chose que nous puissions dire est qu'elles ne correspondent pas à des

Les examens polygraphiques effectués par le SCRS servent à deux fins générales — le filtrage des recrues et des opérations.

Depuis notre rapport annuel 1985-1986, nous nous sommes opposés à l'utilisation du polygraphe, par le SCRS, dans la procédure de filtrage de recrues éventuelles et de vérification de la loyauté des employés. Nous avons noté l'absence d'études scientifiques généralement acceptées, établissant la validité des examens polygraphiques dans les programmes de recrutement du personnel et de filtrage de sécurité. Nous avons mentionné que bon nombre des partisans de cette méthode admettent un taux d'erreur de dix pour cent ou plus.

Nous avons noté le peu de confiance manifesté par la British Psychological Association et par l'American Psychological Association à l'égard de l'utilisation de cette technique pour les besoins du filtrage de sécurité. La plupart des tribunaux canadiens refusent d'admettre les témoignages recueillis au moyen du polygraphe. Au Royaume-Uni, on a décidé de ne pas adopter cette technique en raison des problèmes d'inexactitude et de crédibilité qu'elle pose. Le gouvernement de l'Ontario interdit ces tests dans le recrutement du personnel.

Nous constatons que le SCRS a réduit l'ampleur de son programme d'utilisation du polygraphe. La participation à ce programme est maintenant volontaire. De plus, le polygraphe sert à évaluer uniquement la loyauté des employés, et non pas leur style de vie. Quant à ceux qui souhaitent entrer dans les rangs du SCRS, ils doivent toutefois subir le test du polygraphe dans le cadre du processus de filtrage. Le Service affirme que l'examen polygraphique n'est que l'un des éléments du processus d'évaluation et qu'il n'est jamais un facteur déterminant. Nous continuons de penser que le SCRS risque de donner aux résultats de ce test plus de poids que celui-ci n'en mérite. À partir des résultats des tests administrés dans le cadre du filtrage des recrues, il nous est cependant impossible de tirer des conclusions sûres quant à l'importance que le Service attribue réellement aux données recueillies au moyen de cette technique.

On nous avait dit l'an dernier que le SCRS avait retenu les services d'un expert-conseil chargé d'évaluer son programme d'utilisation du polygraphe. Nous avons trouvé l'idée excellente. Le SCRS a soumis ses employés à l'examen polygraphique pendant de nombreuses années, et a donc accumulé quantité de données qui pou-

vaient servir à l'évaluation de cette technique. À la fin de l'exercice 1990-1991, nous avons reçu le rapport de l'expert-conseil. Nous en avons été étonnés. En effet, si l'auteur de ce document classifié a évalué les données de tests, il n'y a pas fait état des résultats de son analyse. Par contre, il y note l'absence de normes ou critères touchant l'utilisation du polygraphe dans l'évaluation de candidats. Une bonne partie du rapport porte sur l'examen, par le

---

Pour atténuer l'injustice des dispositions actuelles de la Loi, le Cabinet devrait enjoindre à tous les ministères et organismes de traiter de façon juste et équitable tout refus d'une habilitation de sécurité. Toute personne devrait être avisée du refus d'une habilitation de sécurité dans les dix jours suivant la prise de décision. Elle devrait en outre être informée de son droit de porter plainte auprès du CSARS. L'application d'une telle politique assurerait à quiconque s'est vu refuser une habilitation de sécurité le droit de faire effectuer une enquête complète sur ce refus par une tierce partie — le Comité.

---



Tableau 6 : Cas examinés par le Comité, toutes les catégories, 1984-1991

Catégories	Recus	Appuyés	Non Appuyés*	Recommandation acceptée par les ministères	Recommandation non acceptée par les ministères
Article 41	179	2	177	2	0
Article 42	102	23	79	19	4***
Immigration	10	1	9	1	
Citoyenneté	12	6	6	6	
Droits de la personne**	3	0	3		
Total	306	32	274	28	4

\* «Non appuyés» comprend tous les cas hors de la compétence du Comité  
 \*\* Référés par la Commission canadienne des droits de la personne  
 \*\*\* Encore devant la Cour en appel

## Mécanisme de recours en cas de refus d'une habilitation de sécurité

Aux termes de l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*, certains Canadiens ou certains immigrants ayant obtenu le droit d'établissement, à qui a été refusée une habilitation de sécurité, peuvent se plaindre au Comité. Les autres n'ont pas le droit de le faire.<sup>1</sup> Ainsi, les personnes qui travaillent du «côté piste», dans les aéroports canadiens, ont besoin d'une habilitation de sécurité. Et pourtant, la *Loi sur le SCRS* ne les autorise pas à porter plainte s'ils se voient refuser une habilitation de sécurité et, de ce fait, perdent une occasion d'emploi.

Cette différence de traitement est injustifiée. Le refus d'une habilitation de sécurité réduit sensiblement les possibilités d'emploi, tant dans le secteur public que dans l'entreprise privée — d'où l'importance d'un mécanisme permettant les plaintes pour tout refus de ce genre.

Dans le mémoire que nous avons présenté au Comité Thacker, nous avons déclaré qu'aucun Canadien ni immigrant ayant reçu le droit d'établissement ne devrait être privé du droit de porter plainte auprès du CSARS au sujet du refus d'une habilitation de sécurité. Malheureusement, le gouvernement a décidé de ne pas modifier la Loi pour corriger cette lacune.

<sup>1</sup> Une description plus complète de cette situation figure dans Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Modifications à la Loi sur le SCRS : Propositions au Comité spécial de la Chambre des communes 1989* (1989), aux pages 11-13.

- changements des politiques touchant le personnel du ministère; et

- l'effet des recommandations de l'honorable René Marin dans son rapport intitulé *Examen externe de l'Unité des enquêtes spéciales des Forces canadiennes*. Les recommandations du Juge Marin ont sans doute contribué à voir à ce qu'il y ait plus de vérifications efficaces et d'équilibre dans le processus du filtrage de sécurité.

Un groupe de travail comprenant des représentants du MDN et d'autres organismes (SCRS et GRC) de concert avec le Conseil du trésor est encore à élaborer des normes claires en ce qui concerne les enquêtes et les décisions s'y rapportant. Ce groupe de travail n'a pas encore présenté ses constatations et recommandations au ministère de la Défense nationale.

Une seule plainte nouvelle, relative au refus d'une habilitation de sécurité, concerne le SCRS. Une enquête préliminaire a montré que la décision d'octroyer ou non l'habilitation n'avait pas encore été prise. Le retard de cette décision est attribuable à la lenteur administrative, et non pas à l'inaction ou à l'action du SCRS.

En conséquence, les trois plaintes relatives aux habilitations de sécurité s'avèrent dénuées de fondement. Nous avons déjà scruté de plus près, au chapitre 5, le rôle joué par le SCRS dans les décisions ministérielles touchant l'octroi ou le refus des habilitations de sécurité.

Comme ce fut le cas au cours des deux derniers exercices financiers, nous n'avons reçu, en 1990-1991, aucune plainte touchant un refus de citoyenneté ou le refoulement de personnes considérées comme non admissibles aux termes de la *Loi sur l'immigration*.

# 8. Plaintes

Plaintes reçues en 1990-1991

Au cours de l'exercice 1990-1991, nous avons reçu trente-cinq nouvelles plaintes, soit cinq de moins que durant l'exercice précédent. Comme l'indique le Tableau 5, la plupart (32) de ces plaintes ont été déposées aux termes de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* — et concernaient des «activités du Service». Le Comité n'a pas encore résolu quatre d'entre elles; aussi ont-elles été reportées à 1991-1992.

Tableau 5 : Bilan des plaintes, du 1<sup>er</sup> avril 1990 au 31 mars 1991

Habitations de sécurité SCRS MDN Citoyenneté Immigration Droits de la personne Article 41	Nouvelles plaintes de 1989-1990			Reportées en 1990-1991			Reportées à 1991-1992		
	Reportées	Réglées	de	Reportées	Réglées	de	Reportées	Réglées	de
Total	35	6	37	4					
Habitations de sécurité	3	6	9	0					
SCRS	1	0	1	0					
MDN	2	6	8	0					
Citoyenneté	0	0	0	0					
Immigration	0	0	0	0					
Droits de la personne	0	0	0	0					
Article 41	32	0	28	4					

Le nombre des plaintes présentées en raison du refus d'une habilitation de sécurité par le Ministère de la Défense nationale (MDN) a sensiblement diminué. Au cours de l'exercice 1989-1990, il avait été de dix; en 1990-1991, nous n'en avons reçu que deux. De plus, d'après notre examen préliminaire, le MDN n'aurait refusé aucune habilitation de sécurité en 1990-1991. Quant aux deux plaintes reçues, il s'agit de personnes qui s'étaient vu refuser une prolongation de contrat parce qu'une réorganisation administrative et technique avaient entraîné la dispa-

Par les années passées, nous avons vivement critiqué la tendance du MDN à confondre les questions de fiabilité avec celles qui ont trait à la sécurité nationale. Nous avons également critiqué sa tendance à fonder ses conclusions sur des preuves inadéquates et à attacher trop d'importance à l'orientation sexuelle. Aussi ne pouvons-nous passer sous silence la diminution du nombre de plaintes concernant le MDN. Plusieurs facteurs ont pu contribuer à la diminution de plaintes:

- les bas taux d'attrition et diminutions de la force militaire contribuent à un faible contingent de nouvelles recrues dans les forces canadiennes;
- l'introduction du processus du filtrage de la fiabilité à l'intérieur du ministère (nous référerons à ce processus au chapitre 5);



nécessaires pour que l'un de ses agents interviewe Al Mashat à Vienne le 5 mars 1991.

Le 13 mars 1991, le SCRS informa l'agent d'immigration en poste à Vienne qu'il ne possédait aucun élément d'information pouvant fonder une recommandation visant à rejeter l'admission d'Al Mashat à titre d'immigrant, aux termes de l'alinéa 19(1) (e), (f) ou (g) de la *Loi sur l'immigration*. Le 28 mars 1991, l'ambassade du Canada à Vienne délivra des visas à Al Mashat et à sa femme.

Lorsque Emploi et Immigration Canada demande au SCRS d'effectuer une vérification de sécurité à l'égard d'un immigrant éventuel, il lui faut habituellement patienter environ 90 jours avant de recevoir une réponse. Dans le cas d'Al Mashat, la vérification a pris beaucoup moins de temps, et cela est facile à expliquer. Tout d'abord, Al Mashat était une personnalité bien connue. La vérification de son identité, au Canada ou à l'étranger, s'est faite en un rien de temps. De plus, des rumeurs concernant la possibilité qu'il fasse défection circulaient depuis quelque temps dans les capitales européennes, bien qu'il ne fut pas mentionné si cette défection se ferait au Canada. Ces circonstances ont grandement accéléré les réponses aux demandes du SCRS. Par ailleurs, en raison de la guerre du Golfe et des menaces terroristes qui s'y rattachaient, le SCRS était tout à fait à jour en ce qui a trait à la situation des expatriés irakiens. En fait, le Canada venait d'expulser plusieurs diplomates irakiens.

Bien que la vérification de sécurité ait été effectuée plus rapidement que d'ordinaire, le SCRS a, à notre avis, agi d'une manière responsable et professionnelle. Il n'a conclu aucun marché avec les services ou gouvernements étrangers et il n'avait aucun intérêt propre à faire en sorte qu'Al Mashat soit admis en toute hâte au Canada. La célérité avec laquelle la vérification de sécurité a été effectuée ne tient pas à l'utilisation de méthodes extraordinaires ou inhabituelles. Elle est plutôt la conséquence normale des réponses reçues en un temps record des services étrangers et du fait que les renseignements dont le SCRS même disposait étaient à jour.



des membres du Comité, on ne peut attendre du SCRS qu'il fasse enquête sur les sources de toutes les informations qu'il reçoit. Cependant, lorsque celles-ci émanent d'une source confidentielle, des obligations supplémentaires incombent au Service en raison de ses rapports avec elle. En principe, une information qui peut avoir été recueillie dans le cadre d'une relation de confiance n'est pas sacro-sainte. Le Service n'en doit toutefois pas moins peser avec soin la menace qui est l'objet de son enquête et le tort qui pourrait découler de l'acceptation de renseignements confidentiels.

### Victor Ostrovsky

En septembre 1990, l'auteur Victor Ostrovsky, qui est né au Canada, a défrayé la manchette lorsqu'il a déclaré aux médias que des agents du Mossad, service israélien du renseignement étranger, lui avaient rendu visite à son domicile, situé près d'Ottawa. M. Ostrovsky a déclaré que ses visiteurs lui avaient demandé de suspendre la publication de son ouvrage intitulé «*By Way of Deception*», dans lequel il révèle, paraît-il, les activités de cet organisme.<sup>1</sup> Nous avons examiné cette affaire et la considérons terminée.

### Mohammed Al Mashat

L'immigration au Canada de l'ex-ambassadeur de l'Irak aux États-Unis, Moham-med Al Mashat, a suscité au sein du public de nombreuses conjectures sur le rôle joué par le SCRS dans cette affaire. Nous avons fait enquête et avons présenté au Solliciteur général un rapport complet de nos constatations aux termes de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*.

Nous avons découvert que, le 28 février 1991, le SCRS avait participé à une réunion du Comité des transjuges, que présidait le ministère des Affaires extérieures. On a demandé au SCRS si Al Mashat serait d'une quelconque utilité au Canada du point de vue du renseignement. Le SCRS est alors entré en rapport avec les services de pays alliés et a procédé à sa propre évaluation. Le lendemain, 1<sup>er</sup> mars 1991, il a déclaré devant le Comité qu'Al Mashat ne pouvait être utile au Canada sur le plan du renseignement. Le Comité décida alors que cette personne ne remplissait probablement pas les conditions permettant de la considérer comme trans-fuge.

Le 4 mars 1991, Al Mashat entra en rapport avec l'ambassade du Canada à Vienne pour obtenir un visa d'immigrant au Canada. Le Service procéda alors aux vérifications de sécurité qui sont prescrites pour certaines catégories d'immigrants éventuels. Il communiqua avec les services de plusieurs pays alliés et réévalua les antécédents et les activités d'Al Mashat. Le SCRS prit en outre les dispositions

## 7. Trois études de cas

### L'Association des nouveaux Canadiens

L'émission *The Fifth Estate*, diffusée le 18 décembre 1990, avait pour sujet les réfugiés bulgares de Terre-Neuve. On y déclara que le Directeur exécutif en poste à ce moment-là à l'Association des nouveaux Canadiens (ANC), qui est un groupe d'établissement de réfugiés, avait fourni des informations au SCRS. Le journaliste a prétendu que le Directeur exécutif avait abusé de la confiance des réfugiés en prêtant ainsi son aide au Service.

L'ANC a été constituée en 1979 pour s'occuper des «réfugiés de la mer» vietnamiens. Il s'agit d'un organisme privé non gouvernemental, mais il est largement financé par les gouvernements fédéral et provincial. Son effectif, qui se compose à la fois de bénévoles et de travailleurs rémunérés, s'occupe de la plupart des besoins des réfugiés accueillis à Terre-Neuve. À un certain moment en 1990, l'ANC s'occupait de 2 600 personnes. Tout le monde, avocats des réfugiés et employés du SCRS compris, s'employait à faire face à cet afflux extraordinaire.

Nous avons découvert que les employés de l'ANC avaient fourni au SCRS les adresses courantes de réfugiés — au nombre d'environ 80 à 100. Dans certains cas, ils lui ont transmis des informations qui, à leur avis, avaient une incidence sur le plan de la sécurité nationale. Les employés avaient aussi téléphoné au SCRS, à la demande pressante des réfugiés apeurés qui s'adressaient à eux. Nous ne connaissons pas, dans tous les cas, les renseignements qui ont été fournis, puisque le SCRS n'a pas documenté tous les échanges.

Étant donné que l'ANC est financée par le gouvernement, certains de ses employés se croyaient tenus de fournir des renseignements au SCRS. D'autres membres de la collectivité considéraient toutefois que l'ANC n'avait d'obligation qu'à l'égard de sa clientèle.

Notre examen ne nous a pas permis de déterminer s'il y avait eu abus de confiance. Nous avons mentionné que le SCRS avait été associé à un abus de confiance *préssumé*. Un climat de méfiance s'était par la suite établi et les rumeurs allaient bon train. Dans la mesure du possible, nous en avons vérifié le fondement et cherché à savoir si le Service avait pu poser des actes répréhensibles. Nous n'avons trouvé aucune trace de tels actes. Il nous a par ailleurs été possible d'établir que les employés du SCRS et de l'ANC avaient agi sans intention délictueuse. Le Comité est d'avis qu'il n'y a rien de répréhensible, de la part du Service, à accepter des renseignements qui lui sont fournis spontanément. On ne peut, non plus, blâmer les Canadiens de lui communiquer volontairement de l'information. Cependant, pour que celle-ci puisse être recueillie et conservée, elle doit être conformer aux critères énoncés aux articles 2 et 12 de la *Loi sur le SCRS*.

Nous avons examiné brièvement la question de la confiance réelle ou possible. De l'avis



pendant deux autres années. Malgré nos réserves au sujet de la durée de l'enquête, nous croyons que le Service a agi raisonnablement.

En raison des difficultés que nous avons cernées dans ces enquêtes sur la violence politique entourant un enjeu particulier, nous avons été heureux de constater que le Service avait terminé ces enquêtes au début de 1991.

## Conclusion

Le sens donné par le SCRS à l'expression «l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens» à des fins politiques (alinéa c) de la définition de «menaces...», article 2) ne nous a pas semblé correspondre à la nature des informations que le Service recueillait. Nous en sommes venus à la conclusion que le Service n'aurait pas son mandat, mais avons également conclu que quelques enquêtes ont peut-être été déraisonnablement longues, c'est-à-dire qu'on les a poursuivies en dépit de l'absence de menaces évidentes envers la sécurité nationale. À tout événement, ces cas ne constituent pas la majorité.

Nous estimons que le Service, en règle générale, est maintenant plus concentré et sélectif que par le passé dans le choix de cibles en matière de terrorisme au pays.

Les renseignements tirés des dossiers de deux années d'enquête montrent que la cible de l'enquête susmentionnée s'était éloignée du milieu qu'elle tentait d'inciter à la violence et qu'elle y avait perdu toute crédibilité. On a mené cette enquête

Nous avons également examiné un cas où le Service avait mené une enquête sur une personne qui s'était adonnée à la violence politique il y a quelques décennies. Le Service a justifié sa décision en alléguant que l'intéressé préconisait toujours de telles méthodes pour atteindre un objectif politique. Le SCRS a poursuivi pendant plusieurs années une enquête très poussée sur cette personne.

Vers la fin des années 80, une série d'actes de violence et de méfaits ont été commis. Ces actes avaient trait à la réalisation d'objectifs politiques. Pour évaluer la gravité de la menace que représentait le terrorisme national et pour déterminer les liens qui existaient entre certains actes de violence et les desseins politiques que pouvaient nourrir leurs auteurs, le Service a mené plusieurs enquêtes non intrusives. À cette fin, les enquêteurs devaient se limiter à recueillir des renseignements émanant de sources ouvertes et à assurer la liaison avec plusieurs corps de police. Deux enquêtes terminées récemment ont permis au SCRS de surveiller les activités d'individus susceptibles de recourir à la violence.

#### **b) La violence politique entourant un enjeu particulier**

La durée de trois des enquêtes sur lesquelles nous sommes penchés, soit l'infime minorité, nous a suscité quelques préoccupations. Dans deux de ces trois cas, le Service a amorcé des enquêtes sur des individus qui avaient déjà été la cible du Service de sécurité de la GRC. L'examen des dossiers des dernières années nous a amenés à conclure que la poursuite de ces enquêtes n'était pas justifiée. Au cours de notre examen, la Direction de l'antiterrorisme a suspendu deux des trois enquêtes qui nous inquiétaient et abaissé le niveau de l'enquête menée sur la troisième cible.

Les efforts déployés jusqu'ici par le SCRS lui ont permis de conseiller le gouvernement au sujet des menaces que présentaient ces groupes extrémistes au Canada. Notre examen a révélé que le Service mène une enquête efficace sur les racistes extrémistes. Il a quelque peu délaissé ceux qui n'ont guère tendance à recourir à la violence, pour se concentrer sur les groupes qui risquent davantage d'en faire usage.

Nous avons examiné si le gouvernement fédéral devait considérer la tenue d'enquêtes sur ces groupes comme une affaire strictement criminelle. C'est là, décidément, un domaine un peu «flou» pour un service de renseignement. Les efforts de la police et du Service peuvent se recouper, et les opérations de l'un risquent même parfois de compromettre celles de l'autre. Nous en sommes venus à la conclusion que le rôle du SCRS en ce domaine est limité, mais que des critères précis doivent limiter l'exercice de ce rôle.



## 6. Terrorisme au pays

Toile de fond

Le Comité a examiné les opérations menées par le Service, aux termes de l'article 12 et des alinéas (b) et (c) de la définition de «menaces...» (article 2) de la *Loi sur le SCRS*, contre les personnes qui s'adonnent à la violence politique au Canada. Plus précisément, nous avons scruté les enquêtes menées par le SCRS sur les menaces que présentent pour la sécurité nationale les racistes extrémistes et la violence politique entourant un enjeu particulier.

Les racistes extrémistes sont des gens déterminés à recourir à la violence pour atteindre leurs fins politiques. Quant à ceux qui pratiquent la violence politique entourant un enjeu particulier, ils axent leur action sur une question unique vivement controversée. Ils sont prêts à user de violence politique grave pour atteindre leurs buts. Le Service range sous l'étiquette de «terrorisme national» les activités de ces deux catégories de personnes et groupes.

### Programme visant le terrorisme national

Depuis 1984, nombre d'aspects des opérations du SCRS relatives au terrorisme national ont changé. Jusqu'en 1988, les Directions de l'antiterrorisme et de l'antisubversion partageaient la responsabilité des enquêtes à ce sujet. Cette année-là, la Direction de l'antisubversion fut dissoute et tous les dossiers relatifs au terrorisme national furent transférés à la Direction de l'antiterrorisme.

Dans le domaine de l'antiterrorisme, il peut arriver que l'on change souvent de cibles par suite de faits nouveaux survenus au pays ou à l'étranger. Cependant, en matière de terrorisme au pays, les cibles sont demeurées à peu près les mêmes jusqu'à récemment.

### Notre examen des enquêtes du SCRS

Notre examen a porté sur les enquêtes en cours et récentes, menées par le SCRS et axées sur les racistes extrémistes et sur la violence politique entourant un enjeu particulier.

### a) Les racistes extrémistes

Les groupes racistes extrémistes n'ont pas toujours été bien organisés au Canada. Cependant, ils ont une philosophie commune qui repose sur une crainte ou une haine irrationnelle des groupes minoritaires. Pour promouvoir leur cause, ils exploitent toute une gamme de craintes entretenues par la population à l'égard de l'immigration, des questions constitutionnelles, des revendications territoriales autochtones et de la stagnation de l'économie.



Aux termes des articles 14 et 15 de la *Loi sur le SCRS*, le Service est autorisé à faire enquête sur les immigrants éventuels et à fournir au ministre de l'Emploi et de l'Immigration des conseils à leur sujet. Ceux-ci ont trait aux critères de non-admissibilité pour des motifs de sécurité, énoncés aux alinéas 19(1)e), (f) et (g) de la *Loi sur l'immigration*. Il faut en moyenne au SCRS 90 jours civils pour exécuter l'enquête de sécurité requise à l'égard d'un immigrant.

Les ministères des Affaires extérieures et de l'Emploi et de l'Immigration, la GRC, et le SCRS ont mené un projet pilote visant à simplifier le traitement des demandes d'immigration à l'extérieur du Canada («établissement de profils»). L'expérience a été couronnée de succès et le programme d'établissement de profils est en place dans toutes les missions étrangères depuis le 1<sup>er</sup> juin 1991.

Tous les ministères participants comprennent que «l'établissement de profils» tient de la gestion des risques. Ils l'acceptent à titre de meilleur équilibre entre la satisfaction des besoins du filtrage de sécurité et la nécessité de répondre le plus rapidement et le plus efficacement possible aux besoins de l'immigration.

Selon le nouveau programme, certaines responsabilités, partagées antérieurement par le SCRS et la GRC, sont maintenant dévolues aux agents des visas (agents des affaires sociales), qui sont des employés des Affaires extérieures. Aux termes de la *Loi sur l'immigration*, ces agents ont pour fonction de délivrer les visas et d'effectuer la sélection des immigrants. À cet égard, le SCRS et la GRC leur fournissent des profils et des directives à suivre pour les entrevues. Nous comptons suivre de près la mise en oeuvre de ce programme.

Par suite de l'adoption du programme d'établissement de profils, les agents des visas ont maintenant pour responsabilité principale d'effectuer les premières vérifications judiciaires et celles qui ont trait à la sécurité. Cela devrait permettre au SCRS de se concentrer sur les cas qui présentent des risques plus grands.

Tableau 4. Processus du filtrage de sécurité du personnel

Responsabilités de l'institution

Responsabilités du SCRS

	Premier contrôle				Premier contrôle et mise à jour					
	Renseignements personnels	Études et expériences professionnelles	Vérification des données d'emploi et de références	Vérification du nom et du casier judiciaire	Vérification des empreintes digitales	Vérification de la solvabilité	Vérification de l'attitude de la personne	Vérification des fichiers du SCRS	Vérification des 10 dernières années ou jusqu'à l'âge de 16 ans (selon la première de ses éventua- lités)	Entrevue du sujet
Fiabilité										
de base	X	X	X	X <sup>1</sup>	X <sup>2</sup>					
approfondie	X	X	X	X	X <sup>2,3,4,5</sup>	X <sup>6</sup>				
Cote de sécurité										
Niveau 1	7	7	7	X	X <sup>2,3,5</sup>	X	Avec motif	X	Avec motif	Projet pilote
Niveau 2	7	7	7		X <sup>5</sup>	X	Avec motif	X	Avec motif	Projet pilote
Niveau 3*	7	7	7		X <sup>5</sup>	X	X <sup>8</sup>	X	X <sup>9</sup>	Projet pilote

- 1 Optionnelle, sauf s'il s'agit d'une condition préalable à l'attribution d'une habilitation de sécurité.
- 2 Peut être requise si la vérification nominale du dossier révèle l'existence possible d'un dossier judiciaire.
- 3 Optionnelle.
- 4 Pour les "fonctionnaires en poste", peut être remplacée, à la discrétion de l'administrateur général, par la vérification nominale du dossier judiciaire.
- 5 Dans le cas d'une mise à jour, la vérification initiale des empreintes peut être remplacée par la vérification nominale du dossier judiciaire.
- 6 Seulement lorsque les fonctions ou les tâches à remplir l'exigent.
- 7 La cote de fiabilité de base ou approfondie doit être attribuée avant qu'on puisse demander une cote de sécurité.
- 8 Obligatoire s'il s'agit du premier contrôle de sécurité; nécessite un motif dans le cas d'une mise à jour.
- 9 L'enquête devrait porter sur les 10 dernières années au moins, avant d'attribuer une cote de niveau III, et les 20 dernières années ou jusqu'à l'âge de 16 ans (selon la première de ces éventualités) si la personne doit avoir accès à un matériel spécial en vertu d'ententes internationales.

SCRS un rapport de décision sur toute question relative à la fiabilité, qui a été tranchée en faveur de l'individu. Comme elles ne le font pas toujours, il arrive souvent au SCRS de découvrir après coup des renseignements défavorables que les fonctionnaires des ministères intéressés possédaient déjà. Cela cause des retards évitables. Dans ces cas-là, le Service suspend son enquête, fait part au ministre des problèmes de fiabilité qu'il a découverts et lui demande de lui communiquer sa décision.

Si le ministre décide, en toute connaissance de cause, de procéder à l'attribution de l'habilitation de sécurité, le SCRS reprend alors son évaluation. Cependant, il attache une importance moindre aux problèmes de fiabilité dont il a discuté avec le ministre. Il y a incidence sur l'évaluation de sécurité si, et seulement si l'on peut établir un lien entre ces renseignements défavorables et la loyauté de l'individu envers le Canada et, à cet égard, sa loyauté.

L'une des préoccupations que suscite pour nous ce processus est que les ministères pourraient invoquer les renseignements défavorables recueillis par le SCRS pour déjouer le processus des plaintes prévu à l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*. Cependant, la Politique du gouvernement sur la sécurité devrait empêcher une telle situation de se produire. On peut en effet y lire que «lorsqu'une personne a obtenu une cote de fiabilité de base ou approfondie comme prérequis et qu'on découvre des renseignements défavorables à la suite d'une vérification qui n'était pas autorisée pour déterminer la fiabilité, on ne doit pas renverser la décision portant sur la cote de fiabilité». Au Tableau 4 figure une version légèrement modifiée du document pertinent de la Politique du gouvernement sur la sécurité indiquant les responsabilités respectives du SCRS et des ministères qui demandent des évaluations de sécurité.

Les évaluations de sécurité que nous avons examinées contiennent, en général, une recommandation du SCRS pour l'attribution ou le refus d'une habilitation de sécurité. Les notes nous semblent refléter des évaluations objectives et justes. On y énonce également les motifs justifiant de façon satisfaisante certaines conclusions qui y sont tirées. Enfin, on expose dans ces notes les raisonnements subtils qui ont amené à décider si des traits de caractère défavorables influant sur la fiabilité d'une personne ont également une incidence sur la loyauté de celle-ci envers le Canada.

Ce qui nous a le plus frappés, c'est que le Service interprète de manière très stricte les critères qu'il doit appliquer dans ses évaluations de sécurité. Cette rigueur, estimons-nous, vise à donner suite à l'instruction du ministre du 28 juin 1989. D'après ce document, le Directeur est tenu d'approuver toute recommandation portant refus d'une habilitation de sécurité. Les avis formulés par le service juridique du SCRS peuvent également avoir eu une influence sur ce plan.



Nous avons constaté que les ministères demeurent réticents à informer le SCRS de certains problèmes de fiabilité qui doivent être examinés lorsqu'il faut faire une vérification de base ou une vérification approfondie de la fiabilité, même si l'obligation de fournir ces renseignements est clairement énoncée dans la Politique du gouvernement sur la sécurité. Les institutions gouvernementales doivent fournir au

Affaires extérieures  
Travaux publics  
Emploi et Immigration  
SCRS  
Finances/Conseil du Trésor  
Justice  
Communications  
Revenu/Impôts  
Revenu/Douanes et Accise  
Bureau du Conseil privé.

Nous avons examiné les notes d'information et de rejet adressées aux institutions SCRS, dont celles qui ont été envoyées aux institutions suivantes, entre avril 1989 et décembre 1990 :

Le SCRS a produit 703 notes d'information au cours de l'exercice 1990-1991. De ce nombre, 229 contenaient des renseignements défavorables concernant des habitations de niveau I, II ou III. Durant cette période, le SCRS a présenté une seule note de rejet.

Ce nouveau régime de recommandations au lieu de notes d'information ne s'applique toutefois pas aux demandes émanant des Affaires extérieures, du Centre de la sécurité des télécommunications et du SCRS. Dans le cas de ces institutions, on continue de consigner dans une note d'information tout renseignement risquant d'être défavorable.

Depuis septembre 1990 et janvier 1991, le Service se borne à formuler une recommandation pour les habitations de niveau III comportant respectivement vérification des dix et des vingt dernières années. Par le passé, il fournissait régulièrement des notes d'information. Par notes d'information, le Service entend les évaluations de sécurité détaillées qu'il adresse aux ministères ou aux institutions fédérales et qui contiennent des renseignements susceptibles d'influer sur la cote de sécurité de l'intéressé. Ces notes sont des recommandations pour l'octroi d'une habilitation de sécurité. Par contre, les notes de rejet sont des recommandations à l'effet que le niveau d'habilitation de sécurité demandé ne soit pas attribué à une personne. Les renseignements que contiennent les notes d'information portent sur la loyauté de l'intéressé envers le Canada et, à cet égard, sur sa fidélité ou sur toute question pertinente relevée au cours des vérifications et des enquêtes.

Le SCRS a suspendu sur-le-champ toute activité dans le cadre du PAAZRA. Le 15 février 1990, par une décision du Gouverneur en conseil, le Cabinet a autorisé la reprise du programme, après quoi les modifications nécessaires ont été apportées à la *Loi sur l'aéronautique*.

Aux termes de l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*, les fonctionnaires et ceux qui concluent directement des marchés avec l'Etat peuvent faire appel au CSARS si on leur refuse une habilitation de sécurité. Les personnes embauchées par les sociétés signataires de tels marchés, par exemple les employés affectés au PAAZRA, ne jouissent pas de ce droit de recours. L'absence de ce droit, pour ceux qui détiennent (ou postulent) un poste dans le secteur para-public et pour les personnes qui n'ont pas de liens contractuels directs avec l'Etat, constitue une grave injustice. (Vous trouverez au chapitre 8 un examen plus détaillé de cette question.)

## Délais

Le SCRS a réduit de façon marquée la durée des enquêtes de sécurité, grâce à une informatisation sensiblement plus poussée, entre autres. Cette réduction s'explique en outre par le fait que les institutions gouvernementales sont maintenant tenues d'exécuter certaines tâches, par exemple la vérification des empreintes digitales auprès de la GRC, avant d'adresser leurs demandes au SCRS. Par ailleurs, comme les habilitations de niveaux I et II sont maintenant valables pour dix ans, au lieu de cinq, le nombre des demandes de renouvellement a diminué de moitié. Le SCRS est d'avis qu'il atteindra ses objectifs au cours de l'exercice financier 1991-1992.

**Tableau 3. Durée moyenne des enquêtes de sécurité (en jours civils), 1989-1991**

Objectifs du SCRS	1989-1990			1990-1991		
	Niveau I	110	25	Niveau I	30	30
	Niveau II	110	65	Niveau II	30	30
	Niveau III	200	198	Niveau III	120	120

Pour l'exercice 1990-1991, le Service a reçu approximativement 65 000 demandes d'évaluation de sécurité de niveaux I, II et III. Pour les niveaux I et II, si la vérification des fichiers ne révèle l'existence d'aucun renseignement défavorable, le Service remplit une formule uniformisée dans laquelle il recommande l'habilitation au niveau demandé et fait mention des vérifications sur lesquelles repose l'évaluation.

Une autorisation spéciale simplifiée de niveau I (confidentiel) a été instituée dans le cadre du Programme d'autorisation d'accès aux zones restreintes d'aéroports (PAAZRA), mis en oeuvre en 1987. Les vérifications du Service à ce titre ne portaient que sur l'intérêt et sur son conjoint, pour la seule période des cinq dernières années, et ne comportaient aucune vérification à l'extérieur du pays. Pour chacune des trois années d'application du Programme, le SCRS a reçu quelque 30 000 demandes d'autorisation aux termes du PAAZRA.

Le 9 février 1990, la Cour fédérale a statué que le PAAZRA était illégal, après qu'un syndicat en eût contesté la validité. Madame le juge Reed a décidé que la *Loi sur l'aéronautique* ne déléguait pas suffisamment de pouvoirs au ministre du Transport pour lui permettre de mettre en oeuvre ce programme.

Tableau 2. Types d'enquêtes de sécurité sur le personnel		
Type d'enquêtes	Niveau	Accès aux renseignements ou aux biens
Vérification de la crédibilité	De base	Non classifié ou non désigné
	Approfondi	Désigné
Évaluation de sécurité	Niveau I	Confidentiel
	Niveau II	Secret
	Niveau III	Très secret (10 dernières années) Accès spécial (20 dernières années)

Les différents types et niveaux de filtrage, de même que les niveaux d'accès qui y correspondent, figurent au tableau 2.

cause risque de s'adonner à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada.

## 5. Filtrage de sécurité

La Direction du filtrage de sécurité du SCRS est responsable de mener les enquêtes et de répondre aux demandes du gouvernement en matière d'habilitation de sécurité, d'immigration et de citoyenneté. Depuis deux ans, soit depuis 1989, elle s'est vue attribuer la toute première priorité en ce qui a trait à l'octroi de ressources pour fins de développement. À l'automne 1991, le Service aura amélioré son système informatisé de traitement de l'information, qui est exclusivement réservé au filtrage de sécurité.

### Rôle du Service en matière de filtrage de sécurité

Aux termes de la Politique du gouvernement sur la sécurité, le Service assure un service de filtrage de sécurité pour les besoins des institutions gouvernementales. Des habilitations de sécurité peuvent être requises pour des employés du secteur public ou des entrepreneurs du secteur privé. Le SCRS s'en charge pour tous les ministères et pour toutes les institutions gouvernementales, à l'exception de la GRC et du ministère de la Défense nationale.

Pour un bon nombre d'employés de l'État, une «évaluation de fiabilité» suffit. Pour certains, cependant, il faut parfois aussi obtenir une habilitation de sécurité. Dans le cas de ces employés, le ministère ou organisme dont ils relèvent doit effectuer une vérification de base ou une vérification approfondie de leur fiabilité avant de demander au SCRS de procéder à l'évaluation de sécurité. Dès que la vérification de base ou approfondie est approuvée par «l'administration», l'agent de sécurité compétent fait parvenir au SCRS une demande d'évaluation de sécurité.

### Habilitations de sécurité

L'évaluation de sécurité à laquelle procède le SCRS consiste à évaluer la loyauté d'un individu envers le Canada et sa fiabilité, à la suite de quoi, le SCRS recommande l'octroi ou le refus d'un niveau particulier d'habilitation de sécurité.

Lorsqu'il évalue une personne sur le plan de la sécurité, le SCRS ne cherche pas à savoir si ses habitudes de travail sont bonnes ou non. L'évaluation de sécurité se définit en partie, à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, comme une évaluation de la loyauté d'un individu envers le Canada. Quant à sa fiabilité, elle n'est examinée, selon ce même article, *que dans la mesure où elle affecte la loyauté de l'intéressé.*

Il peut être extrêmement difficile de distinguer entre la fiabilité pertinente à la loyauté et celle qui ne l'est pas. Ainsi, des pressions financières peuvent, dans certains cas, affecter la fiabilité de certaines personnes. Cependant, ceci n'est pas toujours le cas. Si ces pressions affectaient la fiabilité, le Service doit déterminer si cela peut influencer sur la loyauté de l'intéressé. Il doit juger si certains traits de son caractère peuvent l'amener à céder aux pressions l'incitant à poser des gestes préjudiciables au Canada. Le Service doit également déterminer si la personne en



## (ii) Conclusions particulières

Après que le Service eût fait rapport de ses conclusions au gouvernement, vers le milieu de 1989, une série d'événements violents se sont produits. Le gouvernement canadien était d'avis qu'ils étaient de nature criminelle. Or, le SCRS n'est pas mandaté pour faire enquête sur les activités criminelles, ni même pour s'en préoccuper, même si de telles activités suscitent des manifestations de violence plus étendues.

1. Entre mars 1989 et juillet 1990, le Service n'a reçu aucun renseignement digne de foi, le portant à croire que les éléments extrémistes des collectivités autochtones représentaient une menace sérieuse, ou susceptible de le devenir, sur le plan de la sécurité nationale;
2. Les activités du SCRS sont demeurées dans les limites de la loi et étaient conformes aux directives ministérielles ainsi qu'à la politique du SCRS;
3. Au cours de 1989, le gouvernement fut informé par le SCRS de la menace que pouvaient poser les éléments extrémistes des collectivités autochtones, et cela, principalement à partir des résultats de l'enquête sur «l'extrémisme autochtone».



Le Comité n'a relevé aucune trace de collecte de renseignements ou d'utilisation de méthodes intrusives. Les renseignements tirés d'entrevues et de documents ont révélé que la haute direction du SCRS considèrerait que les événements violents auxquels les Canadiens autochtones avaient été mêlés au cours de 1989 et avant l'affrontement d'Okla, en 1990, n'étaient pas de la compétence du Service.

Nous avons relevé un cas où un bureau régional du SCRS avait demandé à l'Administration centrale l'autorisation de transmettre à une unité de la GRC des renseignements recueillis au cours de l'enquête sur «l'extrémisme autochtone» menée en 1988-1989 par le SCRS. Cependant, nous avons conclu que le SCRS et la GRC considéraient tous deux de façon générale que les incidents liés aux autochtones, survenus pendant la période d'examen, étaient des activités criminelles n'ayant aucun rapport avec des menaces envers la sécurité du Canada.

Les documents que le Comité a scrutés au cours du deuxième examen révélèrent l'existence de rapports négligeables entre le SCRS et les autres ministères et organismes gouvernementaux, en ce qui a trait aux activités autochtones. Nous avons toutefois été informés qu'il y avait eu de fréquents rapports entre les corps policiers et certains autres organismes gouvernementaux. Ces derniers et les ministères ont échangé une masse de renseignements, mais le SCRS n'a pas participé à ces échanges qui n'avaient pas trait à des menaces envers la sécurité du Canada.

Les conseils que le SCRS a formulés au gouvernement avaient essentiellement pour fondement l'enquête sur «l'extrémisme autochtone». Le Service avait évalué les activités autochtones de façon à déterminer si elles représentaient une menace envers la sécurité du Canada. Il y a lieu de noter que l'analyse du SCRS était un tableau d'ordre général contenant de très rares détails susceptibles d'intéresser un organisme d'application de la loi.

Le SCRS n'a pas demandé d'autorisation de ciblage parce qu'il ne soupçonnait l'existence d'aucune menace envers la sécurité nationale. Le Comité a appris que le gouvernement recevait régulièrement des renseignements concernant les activités des autochtones et que les ministères en avaient même trop reçu des organismes actifs à cet égard. La plupart de ces renseignements ne provenaient pas du SCRS.

## Observations et conclusions du Comité au sujet de l'enquête sur «l'extrémisme autochtone» et des activités ultérieures du SCRS

### (1) Conclusions d'ordre général

Le Comité croit que le Service a mené une enquête circonspecte et justifiée, entre décembre 1988 et mars 1989 — soit l'enquête sur «l'extrémisme autochtone» — sur les menaces qui pouvaient peser sur la sécurité nationale par suite des revendications des Canadiens autochtones.

Le Comité a autorisé son personnel de recherche à examiner les activités du SCRS durant cette période. Cette étude visait à répondre à trois questions générales :

1. Le Service a-t-il obtenu des renseignements montrant que les éléments extrémistes des collectivités autochtones posaient une menace sérieuse, ou susceptible de le devenir, sur le plan de la sécurité nationale?
2. Les activités du SCRS demeuraient-elles dans les limites de la loi et étaient-elles justifiées par des motifs raisonnables en ce qui a trait à la menace que pouvaient poser les éléments extrémistes des collectivités autochtones?
3. Compte tenu de l'information et des renseignements que l'on possédait, le gouvernement du Canada a-t-il été informé de la menace que pouvaient poser les éléments extrémistes des collectivités autochtones?

## Deuxième examen du CSARS (de mars 1989 à juillet 1990)

Des actes et menaces de violence, au sein des collectivités autochtones, ont marqué les mois de mars 1989 à juillet 1990 — période qui a suivi immédiatement l'enquête du SCRS sur «l'extrémisme autochtone». Des manifestations (mais surtout des menaces) de violence à l'égard de la société non autochtone ont également pu être observées durant cette période. Ces incidents sont survenus en grande partie dans un petit nombre de réserves de l'Ontario et du Québec.

Le Comité a autorisé son personnel de recherche à examiner les activités du SCRS durant cette période. Cette étude visait à répondre à trois questions générales :

1. La décision de ciblage était conforme à la ligne de conduite du SCRS;
2. la tenue d'une enquête était justifiée en vertu de l'alinéa c) de la définition de «menaces...» figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*;
3. la portée de l'enquête était vaste, même si les activités violentes et criminelles se limitaient à quelques réserves;
4. l'enquête n'était pas intrusive — elle visait uniquement «à vérifier des faits»;
5. des lacunes au niveau des renseignements dont disposait le Service ont donné lieu à une autorisation de ciblage qui était générale plutôt que spécifique; et
6. même si le Directeur était au courant de cette enquête de vaste portée, le SCRS aurait dû demander l'approbation du comité de ciblage que préside son directeur.

L'examen des activités du SCRS a permis au Comité de conclure que l'enquête n'était pas intrusive. Nous n'avons constaté aucune pratique répréhensible de sa part. L'examen des documents concernant cette période nous a révélé que ceux-ci ne contenaient aucun indice de violence politique présentant une menace envers la sécurité nationale. Plus précisément, le Comité affirme ce qui suit dans son rapport relatif à l'enquête menée par le SCRS sur «l'extrémisme autochtone» :

## 4. Examen des activités du SCRS concernant les Canadiens autochtones

### Introduction

En octobre 1990, le Comité a examiné les activités du SCRS relativement aux Canadiens autochtones durant la période s'étendant entre mars 1989 à juillet 1990, moment où ont débuté les manifestations de violence à Oka. Il avait déjà effectué un autre examen au sujet de l'enquête sur «l'extrémisme autochtone» entreprise par le Service à la fin de 1988 et au début de 1989. Voici les conclusions de notre examen.

### Examen par le CSARS de l'enquête du SCRS sur «l'extrémisme autochtone» (de décembre 1988 à mars 1989)

Un an et demi avant les incidents d'Oka, soit le 14 décembre 1988, le Service a approuvé la tenue d'une enquête sur «l'extrémisme autochtone» à l'échelle nationale. Cette enquête n'était pas intrusive. Elle avait pour objet de préparer une évaluation détaillée de tout risque de menace envers la sécurité du Canada. Le SCRS a affirmé qu'il mettrait immédiatement fin à son enquête s'il concluait à l'absence de menace.

Dans le cas qui nous occupe, l'autorisation de ciblage permettait aux régions d'interviewer les personnes susceptibles de posséder des renseignements pertinents. Cependant, l'Administration centrale du SCRS ne permit pas à ses bureaux régionaux d'utiliser des méthodes d'enquête intrusives.

Le SCRS a interviewé des policiers et des représentants du gouvernement. Il n'a pas fait usage d'aucun pouvoir de nature très intrusive, ni effectué d'entrevues au sein de la collectivité. Ses analystes ont examiné des articles de journaux et certains documents choisis émanant d'organismes gouvernementaux.

Au cours de cette enquête nationale, le SCRS a demandé peu d'informations à la GRC, par la principale voie de liaison établie à cette fin. Nous avons appris que la GRC considérait que la plupart des incidents étaient de nature criminelle, et donc n'ont aucun rapport avec la sécurité. L'examen de documents effectué à l'Administration centrale et dans les régions nous a permis de confirmer que telle était bien la position de la GRC.

Cependant, certains renseignements ont été fournis au Service au niveau tant des régions que de l'Administration centrale. Notre examen a révélé que le service avait cherché à obtenir des détails sur des événements qui pouvaient être liés à la sécurité nationale. Dans le cadre du mandat que lui confère l'alinéa b) de la définition de «menaces...», figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, celui-ci s'est aussi intéressé à l'intervention possible d'autres pays.

Le Service a présenté au gouvernement son évaluation des activités radicales autochtones. Celle-ci portait sur des questions comme la possibilité de violence.



<sup>9</sup> Le chiffre estimatif de 1 400, mentionné l'an dernier, nous avait été fourni par le SCRS.

## Sécurité interne

Nous continuerons de suivre de près le programme relatif aux dossiers du legs.

données.

elles-mêmes détruites et les copies informatiques sont supprimées de la base de ou détruits. Dans le cas des dossiers voués à la destruction, les copies papier sont afin d'être reclassifiés dans d'autres catégories, transférés aux Archives nationales Les dossiers ainsi destinés à être éliminés sont retournés à la Direction des dossiers DAP elle-même. On a finalement choisi de disposer de ces 562 dossiers.

Nous avons appris qu'un groupe de travail spécial de la Direction des dossiers a évalué les 562 derniers dossiers du legs. Cette évaluation a été faite suivant de nouveaux critères établis par les directions opérationnelles du Service et par la

À l'occasion d'une conférence de presse donnée à la suite de la présentation de notre dernier rapport annuel, le Directeur du SCRS a annoncé que celui-ci était en train d'examiner les dossiers du legs (il y en avait 1 416<sup>9</sup>). Quelques mois plus tard, le nombre de ces dossiers avait été réduit à 562. On a disposé des 854 autres dossiers faisant partie du groupe de 1 416 dossiers du legs conformément aux exigences du SCRS et des Archives nationales.

tre fin au «ciblage par catégorie».

Notre examen a montré que la méthode spéciale d'enquête passive n'a pas donné les résultats escomptés. Nous avons recommandé que les dossiers correspondant aux menaces présumées et documentées comme il se doit soient transmis aux Directions du contre-espionnage et de l'antiterrorisme. Nous visions par là à met-

En mai 1991, le Solliciteur général a confirmé qu'un ex-agent de la GRC, soupçonné d'être un agent à la solde des Soviétiques, avait fait l'objet d'une enquête dans les années 80. Le Comité a examiné cette affaire il y a près d'un an. L'enquête menée par le Solliciteur général et la nôtre n'ont pas donné de résultats concluants, l'affaire étant trop ancienne et la personne en cause, décédée. Le Comité a décidé d'examiner davantage les mesures de sécurité interne du SCRS.

## b) Cas particulier : les dossiers reçus du Service de sécurité de la GRC

En 1984, la GRC a transmis 510 000 dossiers au SCRS. Le SCRS a alors constitué une section chargée de revoir ces dossiers et d'en détruire l'information ne répondant pas aux exigences des articles 2 et 12 de la *Loi sur le SCRS*. Jusqu'ici, un peu plus de la moitié des 510 000 dossiers ont été examinés. De ce nombre, 93 p.100 ont été détruits. Presque 5 p.100 ont été transférés aux Archives nationales, tandis que moins de 2 p.100 ont été conservés.

Dans son rapport sur la gestion par le SCRS de l'information héritée du Service de sécurité de la GRC, l'Inspecteur général a révélé plusieurs lacunes au niveau des politiques et procédures. Entre autres, l'absence de critères définis qui permettent de procéder de façon cohérente lorsqu'il s'agit de déterminer et d'éliminer l'information portant sur des questions ne relevant pas du mandat du SCRS. Par ailleurs, au moment de l'examen effectué par l'Inspecteur général, un nombre important de dossiers non examinés étaient accessibles au personnel du SCRS, même s'ils étaient susceptibles de contenir des renseignements que la Loi n'aurait pas permis de recueillir. Même s'il existait certaines mesures de contrôle touchant l'utilisation des dossiers papier transmis au SCRS, elles étaient faibles. En ce qui a trait aux dossiers informatiques, il n'existait aucune mesure spécifique de contrôle.

Mises à part diverses préoccupations touchant certains aspects de la gestion des dossiers reçus de la GRC, l'Inspecteur général se dit satisfait, dans l'ensemble, des progrès réalisés par le SCRS au niveau de l'examen et de l'épuration des dossiers, ainsi que de la manière même dont ces opérations sont menées. Il conclut que les mesures de contrôle touchant l'entreposage, la maintenance et l'incinération des dossiers voués à la destruction sont bonnes. Cette conclusion est conforme aux constatations dont le CSARS a fait état dans ses rapports antérieurs.

## c) Le point sur les dossiers du legs de l'Antisubversion

Dans notre dernier rapport annuel, nous avons recommandé que le SCRS continue de réduire le nombre des dossiers du legs, encore actifs, de l'Antisubversion. Ces dossiers sont ceux des enquêtes menées sur des groupes et des individus aux termes des articles 12 et 2, alinéa d) de la définition de «menaces...» de la *Loi sur le SCRS*.

La plupart de ces enquêtes avaient été ouvertes par le Service de sécurité de la GRC et poursuivies par l'ancienne Direction de l'antisubversion du SCRS. Une méthode spéciale d'enquête passive a été instituée à l'égard de ces cibles. La Direction de l'analyse et de la production (DAP) s'est vu confier la responsabilité de traiter les dossiers du legs suivant cette méthode spéciale d'enquête. Elle devait en outre alerter les directions opérationnelles du Service si la menace présentée par ces cibles envers la sécurité nationale venait à s'aggraver, celles-ci auraient alors relevé de leur mandat respectif.



En 1990-1991 le SCRS a ouvert près de 130 000 dossiers dont la grande majorité sont des dossiers de filtrage. Ceux-ci ont trait aux vérifications effectuées pour les besoins de l'immigration et de la citoyenneté et pour ceux du gouvernement et des organismes étrangers.

Au cours de l'exercice 1990-1991, le SCRS a examiné 271 914 dossiers et en a détruit plus de 200 000, et a transféré plusieurs milliers de dossiers de valeur historique aux Archives nationales du Canada. L'accès aux 24 612 dossiers est restreint en attendant qu'ils soient examinés. Des procédures spéciales ont été instituées de sorte que les agents de renseignement doivent obtenir l'autorisation des cadres supérieurs avant qu'ils puissent examiner les documents visés.

a) Gestion des dossiers

Dossiers

Les résultats de notre étude nous ont rassurés. Les enquêtes menées sur les campus universitaires sont limitées. Rien ne permet de croire qu'il s'y fait une surveillance générale. Nous continuerons de suivre de près les opérations conformes à l'instruction du ministre qui sont menées sur les campus, et toute autre activité relative aux campus qui pourrait être menée ailleurs. De plus, nous espérons entreprendre la vérification annuelle des entrevues qui sont effectuées sur les campus.

Nous avons examiné brièvement des activités d'enquête moins intrusives — notamment, les entrevues menées par les agents du SCRS sur les campus universitaires. Il n'existe actuellement aucun moyen de dépister toutes ces entrevues (nous avons recommandé l'établissement d'un système de registres où elles seraient consignées). Les entrevues sur lesquelles nous sommes penchés ne font cependant pas partie d'enquêtes plus vastes et, dans tous les cas, il s'agissait d'«enquêtes» brèves, donnant souvent lieu à une seule entrevue.

Un autre objectif de notre étude était d'examiner l'effet des activités du SCRS sur le libre échange d'idées. Il n'y a pas eu d'effet direct sur ce plan. Cependant, nous avons été amenés à conclure, dans un cas, que l'objet des enquêtes relatives aux cibles visées à l'alinéa b) de la définition de «menaces...», à l'article 2, avait pu s'écarter des activités «influencées par l'étranger» pour se porter sur des activités politiques légitimes. Nous croyons savoir que le SCRS a pris les mesures voulues pour polariser davantage ses efforts sur les activités, influencées par l'étranger, exercées par ses cibles.

ministre intitulée «Enquêtes de sécurité sur les campus universitaires». Nous avons constaté qu'il n'en était rien. En général, le SCRS n'a effectué que peu d'enquêtes sur le campus. Là où il l'a fait, il a pris soin de ne pas faire état des activités des employés d'université.

de l'Est. Depuis, dans les *Rapports du SCRS*, elle a rattrapé son retard face aux changements remarquables au sein du Bloc soviétique.

#### e) Comité de la production du renseignement

Il y a deux ans, nous nous étions dits vivement préoccupés du fait que le groupe supérieur de direction du Comité de la production du renseignement (CPR) se réunissait rarement. Ce groupe est chargé de dicter à la DAP les orientations générales à suivre. Au cours de l'exercice 1990-1991, le Comité s'est réuni six fois, ce qui représente une nette amélioration.

#### f) Clients et directions opérationnelles

Nous portons une attention particulière aux demandes de rapports spéciaux que la DAP reçoit de divers clients. La plupart de ces demandes lui sont acheminées par l'entremise du Comité consultatif interministériel de la sécurité et du renseignement ou par l'intermédiaire des cadres supérieurs du Service. La gamme des sujets visés dans ces demandes est assez étendue; en voici un aperçu : terrorisme au Canada, évolution de la situation au Moyen-Orient et conflits en Asie centrale. Dans notre prochain rapport annuel, nous présenterons les résultats d'un sondage qui sera mené prochainement auprès des clients de la Direction.

La collaboration entre la DAP et ses directions opérationnelles soeurs, au sein du Service, est cruciale au maintien de la qualité des produits du renseignement et des conseils destinés au gouvernement. Mentionnons que la DAP et la Direction de l'antiterrorisme ont conclu un accord en vue d'accélérer le processus d'approbation des rapports de renseignement.

#### Opérations sur les campus

En novembre dernier, le Comité a rencontré des représentants de l'Association canadienne des professeurs d'université (ACPU). À cette occasion, les membres du CSARS ont déclaré que le Comité partageait bon nombre des préoccupations de l'ACPU et avait déjà étudié certaines des questions soulevées par elle. Ainsi ont-ils mentionné que le Comité avait effectué trois études relatives aux opérations sur les campus en 1989-1990.

Au cours du dernier exercice financier, le Comité s'est attardé sur un point qui avait pu lui échapper dans ses études antérieures — soit les enquêtes qui ne sont pas nécessairement menées sur les campus mêmes, mais qui ont trait à des employés d'université.

L'un des objectifs de l'étude était de déterminer si le SCRS faisait sur les campus des enquêtes à caractère intrusif non autorisées aux termes d'une instruction du

L'an dernier, nous avons pris à partie la DAP pour sa lenteur à préparer ses évaluations de l'évolution politique rapide et inattendue qui était survenue en Europe

#### d) Bloc soviétique

Au cours de l'exercice 1989-1990, la majorité des clients de la DAP ont demandé plus d'information en matière de sciences et de technologie, de telle sorte que la Direction a accru de 40 p.100, au cours du présent exercice, le nombre des *Rapports du SCRS* portant sur ces domaines. À notre avis, la pertinence et la profondeur de ces documents analytiques se sont améliorées.

#### c) Sciences et technologie

La DAP a contribué aux efforts du Service, durant la crise du Golfe, en publiant plusieurs résumés sur le renseignement. Ces analyses portent sur divers aspects de cette crise : évaluation des activités terroristes au Canada et à l'étranger, activités de renseignement et situation géostratégique. Nous avons été heureux de constater que ces résumés ont été fournis à temps opportun.

#### b) La crise du Golfe

1. Manifeste de Gorbatchev;
2. La Glasnost et le KGB : la presse soviétique rencontre deux agents du KGB;
3. Mikhaïl Gorbatchev: Réformateur, révolutionnaire ou réactionnaire?;
4. Perspectives d'avenir des anciens membres des services de renseignements du bloc soviétique;
5. De Klerk et l'ordre public en Afrique du Sud;
6. Aspects historiques et culturels de la crise du Golfe de 1990;
7. Les visages de la violence en Afrique du Sud; et
8. L'Iraq après la guerre : la sécurité dans le Golfe et le «Nouvel ordre mondial».

La Direction de l'analyse et de la production a également publié, au cours de l'exercice financier, huit numéros d'une publication non classifiée appelée *Commentaire* où sont exposées de vastes notions et diverses situations stratégiques. Cette publication est tout à l'honneur de la DAP et nous espérons qu'elle sera largement diffusée. Voici les sujets qui y sont traités :

La Direction de l'analyse et de la production a préparé deux études classifiées qui traitent des changements qui s'opèrent en Union soviétique. Le lecteur n'y trouvera pas l'information d'ordre opérationnel que le Service diffuse habituellement. Le contenu de ces études s'apparente plutôt à ce qu'on peut lire dans des publications spécialisées non classifiées telles *International Security* et *Foreign Affairs*.

du SCRS de déceler les transferts de technologie militaire et de mener enquête sur de telles activités.

Au Canada, plusieurs organismes ont un rôle à jouer dans la prévention des transferts illégitimes de technologie. Le terme transfert illégitime vise le transfert de technologies soumises à un contrôle de sécurité. Au Canada, les transferts de technologie sont soumis à la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* et, sur le plan international, ils sont l'objet de la surveillance du COCOM. Une bonne part des techniques soumises à un tel contrôle ont des applications militaires. Certaines, tels les systèmes de guidage de missile, reposent sur les connaissances les plus poussées. D'autres sont liées aux armes conventionnelles — canons, explosifs et agents chimiques et biologiques. Les organismes en cause sont le ministère des Affaires extérieures, la GRC, Revenu Canada, le ministère de la Défense nationale et le SCRS. Ce dernier recueille les renseignements sur les transferts illégitimes dans le cadre de ses fonctions en vertu des articles 2 et 12 de la *Loi sur le SCRS*.

Nous n'avons trouvé aucune preuve de négligence, de la part du SCRS, dans la conduite de ses enquêtes. Nous n'avons rien trouvé, non plus, qui permette de croire que le SCRS était incapable de s'acquitter de ses fonctions de collecte de renseignements en ce qui a trait aux transferts de technologie.

### **Direction de l'analyse et de la production (DAP)**

Dans nos rapports annuels antérieurs, nous avons mentionné que l'effectif de la Direction de l'analyse et de la production (DAP) était toujours incomplet. En 1990-1991, tous les postes étaient comblés et la production de renseignements a augmenté d'environ 30 p.100, globalement.

### **a) Analyse stratégique**

Par le passé, nous avons reproché au SCRS de ne pas mettre suffisamment l'accent sur l'analyse stratégique. Au cours de l'exercice 1990-1991, le Service a présenté les renseignements recueillis sous une nouvelle forme : les *Études du SCRS*. Celles-ci sont des analyses plus approfondies que les *Rapports du SCRS* qui, eux, vont moins en profondeur et portent sur une période plus brève. Ces rapports constituent le moyen principal employé pour transmettre au gouvernement les conseils formulés par la DAP. En général, les *Études du SCRS* sont le fruit du travail des spécialistes principaux de l'analyse stratégique de la DAP qui, au fil de leurs recherches, ont accumulé un bagage considérable sur le Moyen-Orient, l'Union soviétique et les États membres du Bloc soviétique. Ce nouveau type de publication constitue, de la part du Service, un précieux enrichissement sur le plan de l'analyse stratégique à long terme.



<sup>5</sup> Dave Todd, *The Ottawa Citizen*, 21 novembre 1990, p. A1.

<sup>6</sup> d'autres États.

<sup>7</sup> Comité de coordination du contrôle des échanges stratégiques. Cet organisme international représente le mouvement de technologie militaire «à double usage» en direction des pays de l'Est et

## b) Michel Bull, Corporation de recherche spatiale et l'Irak

En novembre 1990, citant une lettre adressée par les Affaires extérieures au SCRS, un journaliste canadien<sup>5</sup> affirma que le SCRS avait été «averti» de l'existence possible d'activités selon lesquelles Michel Bull et la Corporation des recherches spatiales et l'Irak auraient été mêlés à des transferts de technologie militaire à l'Irak. Feu Gerald Bull, père de Michel, avait participé à la mise au point du super-canon irakien et de l'artillerie irakienne de longue portée. Le journaliste affirma en outre que cette affaire «laissait planer des doutes» quant à la capacité

Nous ne pouvons dire que tous les anciens pays du Bloc soviétique ne représentent plus une menace. En fait, il semble exister des signes permettant de conclure à l'existence d'une activité permanente limitée en matière de renseignement. Ces pays ont cependant de moins en moins besoin de mener de telles activités au Canada. Par suite du relâchement des restrictions du COCOM, le vol de technologie est devenu pour eux moins important. La chute des régimes communistes intransigeants fait que ces États ont de moins en moins de motifs de manipuler secrètement les communautés ethniques ou les immigrants au Canada.

danger beaucoup plus grave pour l'économie canadienne.

Le Service est d'avis que la menace de vol de biens scientifiques et technologiques demeure importante. Les préoccupations qu'il entretenait à l'égard des anciens Bloc soviétique ne se bornent désormais plus à protéger la technologie militaire du Canada et des pays alliés par l'entremise du COCOM.<sup>6</sup> De plus en plus, le service cherche à protéger l'économie et les biens commerciaux du Canada. Les pays du Bloc soviétique ne posent cependant au Canada aucune difficulté d'importance sur le plan économique. Leur commerce avec notre pays est très limité et leurs économies affaiblies n'offrent que des possibilités restreintes d'intégration des techniques modernes. La puissance commerciale de nombreux autres pays constitue un

— par exemple, leur durée.

nous différons d'opinion avec lui concernant divers aspects de certaines enquêtes n'a, avons-nous constaté, donné lieu à une enquête injustifiée du SCRS, même si question, il avait fait les changements appropriés. Aucun changement politique Nous avons constaté que, quelles que fussent les affirmations du SCRS sur la seignement des pays du Bloc soviétique et ce que ces pays faisaient réellement. nie par le Service au gouvernement et à la population au sujet des activités de ren- cette décision, c'est qu'il nous semblait y avoir divergence entre l'information four- gements politiques survenus dans les pays du Bloc soviétique. Si nous avons pris À la fin de 1990, le Comité décida d'examiner la réaction du SCRS face aux chan-



En décembre 1988, nous décidions d'ouvrir une enquête sur les actions ou l'absence d'action du SCRS, avant et après les catastrophes d'Air India et de Narita. Notre décision faisait suite à certaines questions, à savoir si le SCRS aurait pu agir avec plus de diligence afin de prévenir ces catastrophes et s'il avait suffisamment collaboré aux enquêtes policières qui ont suivi. Nous avons élaboré un mandat d'une enquête limitée mais approfondie.<sup>2</sup>

Cette enquête n'eut pas lieu parce que la GRC, le sous-solliciteur général et le sous-procureur général se dirent d'avis qu'une enquête du CSARS risquait de nuire à l'enquête policière et d'empêcher la justice de suivre son cours. Le sous-procureur général du Canada nous demanda de ne pas procéder à l'enquête pour le moment. Après mûre réflexion, nous avons décidé d'attendre avant d'ouvrir une enquête.

Inderjit Singh Reyat fut jugé pour l'attentat à la bombe survenu à Narita. Le 10 mai 1991, il était reconnu coupable d'homicide involontaire pour avoir fabriqué la bombe ou aidé d'autres personnes à la fabriquer. Reyat en a appelé de sa condamnation.

À la suite de la condamnation de Reyat, nous avons à nouveau considéré la possibilité d'ouvrir une enquête. Nous discutons présentement tous les aspects de ce cas avec le Solliciteur général, le sous-procureur général et le Ministre de la Justice. Nous demandons leur collaboration afin de mener une enquête rigoureuse et approfondie. Nous espérons être en mesure de prendre une décision finale une fois que nous aurons présenté ce rapport annuel au Parlement, début octobre.

### Programme de contre-espionnage

Cette année, nous avons effectué une étude sur les activités d'enquête du SCRS entourant des cibles du Bloc soviétique.<sup>3</sup> Nous nous sommes également demandés si ces activités avaient été adéquates en ce qui a trait à un cas de transferts présumés de technologie militaire.

### a) Enquêtes sur le Bloc soviétique

En 1989 le Bloc soviétique a été assailli de crises politiques qui ont entraîné la chute d'un certain nombre de gouvernements. Le Comité a suivi l'analyse de ces changements, par le SCRS. En particulier, l'influence de ceux-ci sur le plan des menaces envers la sécurité du Canada nous intéressait grandement.

<sup>2</sup> Voir le rapport annuel de 1988-1989, p. 22-23.

<sup>3</sup> Anciens pays satellites soviétiques d'Europe de l'Est.

Plusieurs faits nouveaux sont survenus depuis un an relativement aux catastrophes d'Air India et de l'aéroport Narita. Il y a six ans, soit le 23 juin 1985, une bombe explosait à l'aéroport Narita de Tokyo, tuant deux préposés aux bagages. La tragédie d'Air India se produisit le même jour. L'avion contenant la bombe de Narita et celui d'Air India étaient tous deux en provenance du Canada.

### (c) Air India

Les enquêteurs du SCRS ont, à notre avis, examiné sérieusement les explications fournies par le couple et pris les moyens normaux pour en vérifier les déclarations. Même si la Cour fédérale n'a pas accepté de laisser sous garde les intéressés, nous avons conclu que le SCRS avait agi de façon juste et équitable. Ces ressortissants irakiens sont toujours au Canada.

Comme le SCRS était l'un des principaux intervenants dans cette affaire, nous avons examiné le rôle qu'il y a joué. Nous en sommes venus à la conclusion que l'enquête menée par le Service et les renseignements qu'il a recueillis entraient dans son mandat. Nous avons également noté qu'il n'y avait pas eu d'exercice abusif ou inutile de pouvoirs par le SCRS.

Le 9 janvier 1991, deux ressortissants irakiens, dont l'identité rendue publique est Joseph et Sarah Smith, arrivent à l'aéroport international Pearson, munis de faux passeports saoudiens, et demandent le statut de réfugié. Le mari a en sa possession un carnet contenant une liste d'armes militaires. Il s'agit d'un ressortissant irakien qui a combattu pour l'Iran durant le conflit entre ce pays et l'Irak. Il appartenait en outre au Parti Al Dawa — groupe soupçonné d'avoir commis des actes terroristes. Les deux personnes ont été détenues.

### (iii) Irakiens détenus

Nos constatations concernent uniquement les activités du SCRS à Calgary. Nous ne savons pas encore si elles valent pour les autres universités canadiennes.

Nous n'avons trouvé aucune preuve que des représentants du SCRS aient sciemment interviewé des étudiants arabes de cette université durant la période considérée. De même n'ont-ils fait aucun exposé devant des groupes d'étudiants ou des clubs, à l'Université même. Nous n'avons, non plus, trouvé aucune preuve que le Service ait pris des photographies à l'occasion de manifestations tenues à Calgary relativement à la crise du Golfe. Aucune photographie, quelle qu'elle soit, prise à l'occasion de manifestations ou d'autres rassemblements, n'a été montrée aux personnes interrogées. De même n'avons-nous trouvé aucun élément de preuve permettant de croire que des enquêteurs du SCRS avaient posé des questions au sujet d'activistes sur le campus ou demandé des listes d'étudiants.

d'origine arabe exerçant leurs droits démocratiques. Le conseiller juridique de la Fédération a dit que ceci jetait un froid sur la communauté canado-arabe.

Pour sa part, le président de la Fédération ne savait alors pas si l'on déposerait au Comité une plainte officielle concernant les actes prêts au SCRS. Jusqu'à la première semaine de juillet 1991, nous n'avions encore reçu des membres de la communauté arabe au Canada aucune plainte officielle sur les activités menées par le SCRS avant, pendant ou après la guerre du Golfe.

Nous espérons que notre rencontre avec les représentants de la Fédération aura pu dissiper bon nombre de leurs préoccupations. Les représentants de la Fédération ont expliqué que leur principale crainte était qu'une plainte présentée au CSARS soit dans les faits considérée comme adressée au gouvernement et puisse avoir des conséquences graves pour les plaignants. Des membres de notre personnel se sont laissés dire, par exemple, que bon nombre de Canadiens de souche arabe ont questionné l'efficacité du Comité, et craignaient qu'une plainte au CSARS n'entraîne des retards arbitraires dans les formalités d'immigration de leurs proches.

Le Comité comprend désormais mieux les craintes de ces Canadiens de souche arabe. Nous tenons à rassurer tous les Canadiens que nos enquêtes sont menées dans la plus stricte confiance et nous fonctionnons en dehors du gouvernement, protégés par la loi. Nous espérons avoir réussi à convaincre les représentants de la Fédération que les opérations du renseignement de sécurité sont au Canada l'objet d'une surveillance extérieure extraordinairement étroite. Nous avons certainement fait valoir clairement que le dépôt d'une plainte devant le CSARS ne risque aucunement de susciter la vengeance des fonctionnaires de l'Immigration ou d'autres représentants du gouvernement.

### (iii) Allégations concernant l'Université de Calgary

Au cours de la rencontre avec les représentants de la Fédération canado-arabe, le Président de celle-ci a également fait état d'actes prêts au SCRS relativement à l'Université de Calgary. Selon lui, le SCRS aurait interviewé un étudiant de cet établissement, durant la crise du Golfe, et lui aurait demandé une liste d'étudiants arabes activistes fréquentant cette université. Le Président a promis de demander la permission à l'étudiant de révéler son nom. Nous n'avons pas encore reçu ce renseignement.

Les membres du Comité se sont penchés sur tous les détails entourant ces allégations. Dans notre enquête en Alberta, nous y avons examiné tous les documents pertinents et interviewé les employés du SCRS. Nous avons constaté que des entrevues avaient bel et bien eu lieu avec des membres de la communauté arabe de Calgary et d'autres localités albertaines, ainsi que d'autres régions. Cependant, le SCRS n'a fait aucune entrevue ni enquête concernant l'Université de Calgary.



Les représentants de la Fédération ont également critiqué la déclaration faite par le Directeur devant le Comité permanent, à savoir que le SCRS est habilité à se rendre sur les lieux de manifestations lorsque des cibles approuvées y prennent part. La Fédération a expliqué cette critique en disant que la présence de représentants du SCRS aux manifestations constituait une surveillance des canadiens

Le Président nous a fait part de ses préoccupations au sujet des méthodes de surveillance employées par le SCRS à l'endroit de Canadiens de souche arabe, et de leur incidence sur cette communauté au Canada. La Fédération estimait que le SCRS avait interviewé entre 200 et 500 membres de cette communauté. Le Président a fait mention de l'effet d'«intimidation» de ces entrevues, notamment dans les cas où elles avaient eu lieu sans préavis. On nous a dit que cette pratique était déroutante pour les canadiens de souche arabe, car ils n'étaient pas en mesure de faire la distinction entre le mandat et les méthodes du SCRS, d'une part, et les opérations menées par les services de renseignement de sécurité dans les pays arabes. On nous a également fait part de la méfiance qu'éprouvaient bon nombre de Canadiens d'origine arabe à l'égard de tous les organismes gouvernementaux, y compris le CSARS. Leur perception peut aussi être attribuée, en partie, à l'expérience de ces personnes dans d'autres pays; les gouvernements du Canada, supposaient-elles, seraient comme ceux des autres pays. La Fédération a expliqué que c'était principalement sous l'emprise de la peur que certains de ses membres avaient consenti aux interviews avec le SCRS.

À la fin de mars 1991, notre Directeur exécutif et Directeur de la recherche (anti-terrorisme) a tenu une réunion à laquelle assistaient le président de la Fédération canado-arabe, son conseiller juridique et le Directeur exécutif de cet organisme. Nous avons organisé cette rencontre pour donner à la Fédération l'occasion de nous faire part de ses préoccupations. À ce moment-là, nous n'avions encore reçu aucune plainte au sujet des entrevues du SCRS auprès de membres de la communauté.

Durant la guerre du Golfe, la Fédération canado-arabe s'est plainte auprès des médias des activités menées par le SCRS à l'endroit de Canadiens d'origine arabe. Nous nous sommes empressés de réagir à ces allégations. Le directeur du SCRS a alors donné une séance personnelle d'information à notre Président. Au même moment, le Comité a adressé un questionnaire détaillé au SCRS et lui a demandé de consulter tous les dossiers pertinents. Peu de temps après, le Président a offert de participer, avec le président de la Fédération canado-arabe, à une émission radiophonique ligne ouverte. Le président de la Fédération canado-arabe n'a pas participé à cette émission.

(i) Allégations de harcèlement de Canadiens d'origine arabe par le SCRS

la crise du Golfe. Nous sommes à évaluer s'il a exercé quelque activité abusive ou inutile.

**Groupe d'Amérique latine :** Dans notre rapport annuel de 1987-1988, nous avons fait état des enquêtes menées par la Direction de l'antiterrorisme. Un cas nous avait troublés, à savoir une enquête visant un groupe d'Amérique latine.

Le SCRS a pour mission de recueillir des renseignements permettant de déceler les menaces envers la sécurité du Canada. Il peut en recueillir sur des personnes qui se trouvent au Canada, moyennant certaines conditions. Le Service s'intéresse à des groupes au Canada qui sont affiliés à des organisations étrangères et qui souscrivent à leurs objectifs et à leurs méthodes violentes. Il a notamment pour mandat de faire enquête au Canada sur ceux qui appuient concrètement les auteurs d'actes de violence perpétrés au pays ou à l'étranger.

Nous avons noté, dans notre rapport annuel de 1987-1988, que le Service doit veiller à éviter toute enquête sur «des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord», sauf si ces activités sont liées à des menaces terroristes. De plus, il doit être en mesure de déterminer si la gravité d'une menace s'atténue, de manière à ne pas prolonger au-delà du nécessaire les enquêtes menées sur des groupes au Canada.

Bien que son enquête sur un certain groupe d'Amérique latine ait été légale, le SCRS a mis trop de temps, à notre avis, à constater que le rôle de ce groupe dans le conflit qui faisait rage à l'étranger allait s'amenuisant. À la suite de notre examen, le Service a restreint la portée de son enquête. Au cours de l'exercice 1990-1991, nous avons appris que le niveau de l'enquête du SCRS avait de nouveau été réduit et que celle-ci se limitait maintenant aux méthodes d'enquête les moins intrusives.

## **b) Activités du SCRS durant la guerre du Golfe**

Bon nombre de pays craignaient des attaques terroristes par suite des menaces proférées par Saddam Hussein avant et pendant la guerre du Golfe. Cela a entraîné une augmentation considérable de la charge de travail du SCRS en matière d'antiterrorisme. Par ailleurs, le président de la Fédération canado-arabe a affirmé que des Canadiens de souche arabe étaient victimes de harcèlement de la part du SCRS.

Nous avons maintenant amorcé notre examen final sur les activités menées par le SCRS immédiatement avant et pendant la guerre du Golfe. L'examen préliminaire de ces activités avait été entrepris au début de janvier 1991. Nous nous étions alors informés du nombre des cibles et du niveau des enquêtes dont elles avaient été l'objet.

Afin de pouvoir replacer dans leur contexte les activités du SCRS, nous avons entrepris d'examiner toutes les instructions que le Service a données relativement à



a) Activités générales de la Direction de l'antiterrorisme

**Évolution du Programme :** Nous avons tenté de savoir quelle avait été l'évolution de la Direction de l'antiterrorisme (AT) depuis notre dernier rapport annuel. Le SCRS nous a répondu que, par suite de la guerre du Golfe et d'événements survenus sur la scène nationale, la Direction de l'AT a reçu des ressources additionnelles.

Les instructions du Solliciteur général guident la Direction de l'AT dans la planification de ses opérations. Conformément à ces instructions, elle a entrepris plusieurs initiatives durant l'exercice 1990-1991. Il s'agit, entre autres, d'évaluations de renseignements stratégiques ayant trait à l'influence de pays étrangers et à d'autres questions.

**Évaluations de la menace :** La Direction a pour mission de procéder à des évaluations visant à informer le gouvernement des menaces envers la sécurité nationale. Au cours de l'exercice 1990-1991, elle en a fait plus de 1 100. Si ce nombre dépasse celui de l'an dernier, c'est principalement en raison de la guerre du Golfe.

**Post-Mortem :** À la suite de notre dernier examen du Programme d'AT, nous avons noté que 1988 avait été une année exceptionnelle du fait que le Canada avait été durant ces douze mois le théâtre d'importants événements internationaux, notamment du Sommet économique tenu à Toronto. Pendant l'exercice 1990-1991, le SCRS nous a transmis un rapport «post-mortem» sur ses activités à l'occasion de cette réunion. Bien que nous ayons jugé le document satisfaisant dans l'ensemble, nous sommes interrogés sur le temps qu'il avait fallu au Service pour le rédiger.

De plus, un aspect important des opérations du SCRS — à savoir la liaison avec les organismes étrangers — est passé sous silence dans ce rapport. À l'occasion d'un événement international de l'envergure du Sommet économique, il appartient au pays hôte d'assurer la sécurité. La coopération et la coordination avec les services de sécurité étrangers sont essentielles pour éviter tout incident. Cependant, lorsque nous avons demandé au Service des détails sur ses activités de liaison à l'égard du Sommet économique, il nous a fourni des réponses satisfaisantes.

Juste avant d'aller sous presse, nous avons reçu des renseignements relatifs à un rapport post-mortem concernant la Conférence «Ciel ouvert» tenue à Ottawa du 12 au 28 février 1990. Nous sommes à analyser ce rapport et nous ferons nos commentaires dans notre prochain rapport annuel.

Depuis maintenant deux ans, les membres du Comité affirment que les statistiques relatives aux mandats, portées à la connaissance de la population, sont insatisfaisantes. Un même mandat peut viser un seul ou de multiples pouvoirs à la fois, ainsi qu'un nombre de personnes pouvant varier à l'infini. Le nombre de mandats ne révèle pas le nombre de personnes qui sont soumises à une enquête et sur la fréquence du recours à des techniques intrusives.

Cette année, nous avons décidé de donner un aperçu de l'ampleur de l'intrusion qui, dans la vie privée des Canadiens<sup>1</sup>, est directement attribuable au recours par le SCRS aux mandats décernés par la Cour fédérale. Nous croyons que bon nombre de Canadiens exagèrent démesurément l'ampleur des activités intrusives du SCRS fondées sur les mandats de la Cour fédérale.

Après avoir analysé minutieusement les affidavits joints aux demandes de mandat, ainsi que les mandats eux-mêmes décernés par la Cour fédérale, nous avons décidé de rendre public le fait que c'est par centaines, et non par milliers, que se chiffrent les Canadiens qui sont susceptibles d'être touchés directement par des activités intrusives du SCRS autorisées par les mandats de la Cour fédérale.

## **Autorisations de ciblage multiples non autorisées directement par le Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC)**

L'an dernier, nous nous sommes dits inquiets du fait que le Service utilisait des autorisations concernant des groupes de personnes non expressément nommées. Ces autorisations visaient des enquêtes peu poussées et n'avaient été approuvées que par des directeurs généraux de services opérationnels, et non par le Comité d'approbation et de révision des cibles que préside le Directeur. Nous avons alors entrepris d'examiner d'autres autorisations semblables visant des «cibles multiples» — c'est-à-dire plus d'une personne.

Cette année, nous avons évalué toutes les autorisations de surveillance de cibles multiples, émanant d'une instance autre que le CARC et toujours en vigueur en septembre 1990. Il s'en trouve six, en tout. Dans le cas de cinq d'entre elles, il y avait risque de violence grave et, dans un cas, il était question d'influence étrangère. Pour chacune de ces autorisations, nous avons quand même recommandé au Service d'abusif ou inutile de pouvoirs. Nous avons également déterminé les personnes qui doivent faire l'objet d'une enquête. À cette fin, nous avons proposé que les documents de ciblage comportent, si possible, la liste des personnes visées ou une définition plus restreinte des activités susceptibles d'être l'objet d'une enquête.

<sup>1</sup> Désigne les citoyens canadiens et les immigrants ayant reçu le droit d'établissement.

	1988-1989	1989-1990	1990-1991
Nouveaux mandats	55	34	27
Mandats renouvelés	35	50	51
Total	90	84	78

Tableau 1. Mandats nouveaux et renouvelés, de 1988-1989 à 1990-1991

Comme par le passé, le SCRS nous a donné accès cette année à tous les dossiers relatifs aux mandats. Le Tableau I indique le nombre de mandats pour les trois dernières années. Comme nous le verrons plus loin, ces statistiques ne sont cependant pas très révélatrices. Notre personnel mettra sur pied un système de collecte de statistiques émanant du SCRS.

Statistiques sur les mandats

Aux termes de l'article 21 de la Loi sur le SCRS, le Service présente une demande de mandat à la Cour fédérale du Canada pour la plupart de ses activités à caractère intrusif. Nous publions chaque année, sur l'utilisation des mandats, des statistiques émanant du SCRS.

La formation du personnel du SCRS à l'utilisation du système n'est pas terminée. Nous ne sommes donc pas encore en mesure de voir jusqu'à quel point celui-ci nous aidera à surveiller les échanges. Ces méthodes de fonctionnement offrent la possibilité d'améliorer l'exercice du rôle de surveillance, conféré au CSARS, en permettant de repérer les échanges d'informations. Il sera fait état, dans notre prochain rapport annuel, des premiers examens du fonctionnement du nouveau système.

À la fin de 1990, le Directeur du SCRS a informé le Président que le Service adopterait de nouvelles procédures applicables au système informatique de gestion. Dès avril 1991, le SCRS utilisait des nouvelles méthodes pour tous ses échanges d'informations avec des organismes nationaux ou étrangers. Ce système vise à simplifier et à uniformiser le codage de ces échanges à l'échelle du SCRS.

Cela nous a posé maintes difficultés au niveau de la surveillance des échanges. du gouvernement, l'information que le SCRS avait communiquée. L'administration centrale du SCRS et les bureaux régionaux ont des méthodes de registres différents, tout comme les Directions du contre-espionnage et de l'antiterrorisme.

### 3. Opérations du SCRS

La *Loi sur le SCRS* confère au CSARS un vaste mandat non limitatif consistant à exercer une surveillance générale sur la manière dont le Service s'acquitte de ses «fonctions». Le présent chapitre porte sur une gamme étendue de programmes et activités du SCRS. Les résultats de l'examen détaillé d'aspects particuliers des opérations du SCRS figurent aux chapitres 4 à 7.

#### Ententes avec d'autres gouvernements

Aux termes du paragraphe 17(1) de la *Loi sur le SCRS*, celui-ci peut, avec l'approbation du Ministre, conclure des ententes avec des gouvernements provinciaux, des services provinciaux et municipaux de police, des gouvernements étrangers et leurs organismes, ainsi qu'avec des organisations internationales.

#### i) Ententes avec des États étrangers

En 1990-1991, le Service a conclu des ententes restreintes avec trois gouvernements étrangers. Le Comité, le Service et le gouvernement savent que les droits de la personne ne sont pas toujours respectés dans les trois pays intéressés. Lorsque les ententes ont été approuvées, les services de sécurité de ces pays n'étaient pas apparemment impliqués dans aucune violation grave sur ce plan. Il se peut que la situation de certains services ait changé récemment. Les échanges de renseignements effectués depuis la fin de l'an dernier sont peu nombreux.

Nous continuons de nous préoccuper des rapports avec les États dont la réputation est peu enviable en matière de respect des droits de la personne. Cependant, nous reconnaissons qu'il est souhaitable de maintenir des ententes limitées garantissant au SCRS d'être informé de toute nouvelle menace pesant sur la sécurité du Canada.

#### (ii) Ententes avec des organismes canadiens

Au cours du dernier exercice, le SCRS a conclu quatre ententes avec des organismes canadiens, l'une avec le Secréariat d'État, deux avec le Centre de la sécurité des télécommunications et l'autre avec le gouvernement d'une province.

#### Echanges de renseignements avec des organismes étrangers et canadiens

Dans certains rapports annuels antérieurs, nous avons mentionné que le système informatique de gestion du SCRS ne nous permettait pas de connaître la quantité d'informations et de renseignements que le SCRS échange avec des organismes nationaux et étrangers. Et, lacune encore plus grave, il nous a parfois été impossible de déterminer, ou de retrouver auprès des autres organismes ou des ministères



*des Forces canadiennes*. Le 14 novembre suivant, nous avons rencontré une délégation de l'Association canadienne des professeurs d'université (ACPU). Le Président et le Directeur exécutif sont allés à Washington, en mars 1991 pour rencontrer le Directeur du FBI et d'autres représentants. En avril 1991, les membres du Comité (à l'exception de Paule Gauthier) se sont rendus à Londres, Bonn et Bruxelles afin d'y rencontrer des ministres, des parlementaires et des représentants gouvernementaux.

### Actes illégaux par des d'employés du SCRS

Au cours de 1990-1991, le Ministre nous a fait part de deux cas où il avait averti le Procureur général que des employés du SCRS pouvaient avoir commis des actes illégaux dans l'exercice de leurs fonctions. Aux termes du paragraphe 20(4) de la *Loi sur le SCRS*, il est tenu d'avertir le Comité de tout rapport d'actes illégaux qu'il transmet au Procureur général.

Dans un cas, un employé du SCRS avait, présume-t-on, révélé l'identité d'une source confidentielle. Une telle révélation peut être contraire au paragraphe 19(2) et, peut-être, à l'alinéa 18(1)(a) de la *Loi sur le SCRS*. Elle a été faite à la GRC et ne semble pas avoir eu de conséquences graves.

Dans le second cas, un employé aurait fourni, à un détective privé employé par un organisme rattaché au gouvernement d'une province, des renseignements biographiques concernant un individu et provenant du système informatique du SCRS. Le Service a pu retracer et effacer tous les renseignements ainsi obtenus. Une telle divulgation pouvait contrevenir au paragraphe 19(1) de la *Loi sur le SCRS* et être contraire à d'autres lois fédérales. Elle a été faite sans l'autorisation requise du SCRS, présume-t-on.



L'Inspecteur général s'est enquis de l'utilité des évaluations auprès des principaux clients. À l'unanimité, ceux-ci se sont dits satisfaits. Les évaluations étaient à point et étaient complètes. L'Inspecteur général n'a relevé aucun cas où le SCRS aurait exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile. En un mot, le Programme d'évaluation de la menace semble bien servir les Canadiens.

## Rapports spéciaux

Aux termes de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, nous pouvons présenter des rapports spéciaux au Solliciteur général sur toute question relevant de la compétence du Service. En 1990-1991, nous avons présenté au Ministre quatre études semblables :

- a) Communication de renseignements aux services étrangers;
- b) Échanges de renseignements avec des organismes canadiens;
- c) Enquêtes de sécurité sur les campus universitaires; et
- d) Activités du SCRS touchant les Canadiens autochtones.

Nous avons aussi informé le Ministre que huit autres études du SCRS pouvaient lui être transmises à sa demande. La liste des études du CSARS figure à l'annexe A du présent rapport.

## Consultations et enquêtes du CSARS

**Demandes officielles :** Dans l'exercice de notre rôle de surveillance, outre les enquêtes instituées à la suite de plaintes, nous avons adressé au Service 122 demandes officielles de renseignements au cours de l'exercice 1990-1991. Le délai de réponse du SCRS à ces demandes est difficile à évaluer avec précision, mais il serait d'environ deux mois.

**Séances d'information :** Nous avons rencontré le Directeur à deux reprises au cours de l'exercice financier — soit les 8 avril et 14 novembre 1990. Lorsque nos réunions ordinaires nous amenaient à l'extérieur d'Ottawa, nous avons rendu visite aux bureaux régionaux du Service. On nous a informés des opérations régionales à Halifax le 18 juillet 1990, à Montréal le 9 janvier 1991, à Vancouver le 13 février 1991 et à Toronto le 12 juin 1991.

**Autres organismes :** Le 13 juin 1990, nous avons rencontré des représentants du ministère de la Défense nationale qui nous ont informés des changements découlant du rapport Marin, intitulé *Examen externe de l'Unité des enquêtes spéciales*

De plus, au début de l'exercice 1991-1992, nous avons fait parvenir au Solliciteur général les résultats de l'examen portant sur l'entrée au Canada de l'ancien ambassadeur de l'Irak aux États-Unis, Mohammed Al Mashat.

Comme nous l'avions constaté en 1987-1988, les employés affectés aux questions d'évaluation de la menace peuvent être consultés par les ministères et organismes clients. Ceux-ci ont souvent communiqué avec eux afin de s'assurer de la qualité des renseignements. Le programme était aussi relié aux divers comités interministériels et organismes internationaux qui s'intéressent au terrorisme et à l'évaluation de la menace, ainsi qu'aux questions relatives à la sécurité et au renseignement.

Au cours de l'exercice 1990-1991, nous avons à nouveau invoqué les pouvoirs qui nous sont conférés à l'article 40 de la *Loi sur le SCRS* pour demander à l'Inspecteur général de faire un examen. L'étude a révélé que le fonctionnement du programme était bien coordonné et efficace. On avait su l'adapter avec succès à différentes situations, soit à la visite d'un chef d'État, le Sommet économique ou la guerre du Golfe. Les conclusions de l'étude sont que le programme a permis de fournir au gouvernement des renseignements utiles dans toutes ces situations.

L'équipe du Service qui est chargée du Programme d'évaluation de la menace compte largement sur la Direction de l'antiterrorisme pour obtenir les renseignements dont elle a besoin. L'objet de ce programme est de fournir un mécanisme permettant d'alerter rapidement le gouvernement fédéral des menaces imminentes qui pèsent sur des Canadiens et sur divers groupes, tant au pays qu'à l'étranger. À ce titre, il constitue un moyen de défense de première ligne contre le terrorisme. Notre intention était de faire le point sur le mode de fonctionnement de cet important mécanisme. Autrement dit, nous voulions connaître son efficacité comme moyen de protéger les Canadiens.

Dans notre rapport annuel de 1987-1988<sup>2</sup>, nous avons exposé les résultats de notre examen des opérations menées par la Direction de l'antiterrorisme (AT). Nous y avons conclu que les principaux clients du renseignement de l'AT étaient en général satisfaits de la qualité des renseignements obtenus sur les menaces terroristes. Ils étaient également satisfaits des consultations qu'ils pouvaient avoir avec le personnel de l'AT pour discuter de divers problèmes et questions. Les analyses devant la gravité du danger que présentent les organisations terroristes à l'égard d'intérêts particuliers avaient également été bien accueillies. Cette dernière fonction — l'analyse du danger que présentent les groupes terroristes — constitue le point central du Programme d'évaluation de la menace du SCRS.

(iii) Le Programme d'évaluation de la menace du SCRS

Nous tenons à préciser que les recherches effectuées à notre demande par l'Inspecteur général ont permis de déterminer que les activités du SCRS étaient correctes, et ne visaient aucunement celles du CST. Il serait donc erroné d'y voir un examen extérieur des opérations du CST.

À l'occasion d'un examen effectué l'an dernier, nous avons jeté un premier regard sur un aspect (que nous ne pouvons dévoiler pour des raisons de sécurité) des rapports entre le SCRS et le CST. Au cours de l'exercice 1990-1991, nous avons invoqué le pouvoir qui nous est conféré, aux termes de l'article 40 de la *Loi sur le SCRS*, pour demander à l'Inspecteur général d'examiner les échanges de renseignements entre le SCRS et le CST, ainsi que la politique qui les encadrent. Nous l'avons invité à porter une attention particulière à diverses questions, dont la nature de la collaboration des deux organismes et des ententes conclues par eux, ainsi que leur impact sur les opérations du SCRS. Nous lui avons également demandé de vérifier si les procédures donnaient lieu à l'exercice abusif ou inutile de pouvoirs par le SCRS.

Nous n'avons pas encore reçu le rapport final, mais l'Inspecteur général a été en mesure de répondre à toutes nos questions dans un rapport préliminaire. L'Inspecteur général a examiné si les échanges d'informations et de renseignements étaient conformes à la *Loi sur le SCRS* (soit aux articles 12, 17 et 19, en particulier), ainsi qu'aux politiques et procédures du Service. Il a constaté que les échanges techniques et opérationnels, qu'entretenaient ces deux organismes et sur lesquels a porté son examen, étaient conformes à la *Loi sur le SCRS* et aux accords de coopération existants. Ces accords visent, entre autres, à protéger les renseignements qui concernent des Canadiens.

Nos principales questions portaient sur le rôle joué par le SCRS dans la collecte des renseignements au sujet de Canadiens. Nous voulions connaître la nature de ces renseignements et l'usage qu'on en fait, et savoir qui en effectue la collecte. D'après les conclusions de l'Inspecteur général, les intérêts des Canadiens sont sauvegardés du fait que, en raison des politiques et procédures actuelles du SCRS, celui-ci ne peut obtenir du CST que les renseignements qu'il a le pouvoir de recueillir et qui entrent dans le cadre de son mandat.

De façon plus générale, l'Inspecteur général n'a trouvé aucun cas d'exercice abusif ou inutile de pouvoirs, par le SCRS, dans les échanges d'informations et de renseignements entre celui-ci et le CST. Les recherches ont montré que le SCRS est pleinement conscient du caractère délicat de ses rapports avec le CST.

L'Inspecteur général a constaté qu'il serait nécessaire que le SCRS élabore et documente une politique opérationnelle destinée à régler ses rapports et ses échanges avec le CST. Les accords de coopération conclus récemment entre ces deux organismes permettent maintenant au SCRS de les accomplir. Nous suivrons de près les échanges du SCRS sur ce plan.

Les nouvelles procédures de repérage des échanges de renseignements avec des organismes canadiens et étrangers, dont traite le chapitre 3, nous permettront désormais de prélever les échantillons voulus d'échanges entre le SCRS et le CST. Nous entreprendrons donc une série de vérifications périodiques dont nous présentons les résultats dans notre prochain rapport annuel.



Service dans la présentation de tels rapports au Ministre. Nous partageons l'inquiétude de l'Inspecteur général à ce sujet.

## Rapports et études de l'Inspecteur général

L'Inspecteur général effectue des recherches sur les activités du SCRS à la demande du Comité conformément à l'alinéa 40a) de la *Loi sur le SCRS*. L'Inspecteur général nous consulte aussi au début de chaque année afin de s'assurer qu'il n'y aura pas de duplication de nos examens respectifs.

### (i) Mandats et destruction de dossiers

En 1990-1991, le Comité a reçu de l'Inspecteur général une étude sur les mandats et une autre sur la destruction de dossiers.

L'étude relative aux mandats porte sur le traitement des renseignements recueillis par le SCRS à la faveur de mandats, pour l'interception de communications verbales et de télécommunications. L'Inspecteur général mentionne à cet égard que le SCRS accorde maintenant à cette question l'attention qu'elle requiert. Il ajoute que le traitement et les rapports sont généralement de bonne qualité, et qu'il ne se pose aucun problème grave de conformité.

Au chapitre 3 nous référons à l'étude de l'Inspecteur général sur les activités du SCRS en matière d'examen et de destruction de dossiers.

### (ii) Le SCRS et le Centre de la sécurité des télécommunications

Le SCRS échange des renseignements avec bon nombre d'organismes étrangers et canadiens. L'un des organismes canadiens que nous connaissons très mal est le Centre de la sécurité des télécommunications (CST). En raison de sa responsabilité à l'égard de la protection des transmissions au Canada, le CST est entouré du plus grand secret étant donné la nature de sa mission. Bien que notre mandat ne s'étende pas à cet organisme, la participation du SCRS à des échanges de renseignements avec lui fait que les rapports entre ces deux entités nous concernent. Nous avons cherché à en savoir plus long sur ces rapports afin de nous assurer que les échanges de renseignements ne compromettent pas les droits des individus.

Le CSARS et le Comité Thacker se sont tous deux dits inquiets de l'absence de mécanisme extérieur de surveillance à l'égard de la majeure partie des organismes canadiens du renseignement, dont le CST.

d'autres documents d'orientation. Actuellement, les agents suivent toute une série d'instructions disparates dont certaines, qui prennent la forme de «bulletins», se retrouvent dans le Manuel des opérations du SCRS. À notre avis, le Service a besoin de vastes lignes de conduite dans l'exercice de ses pouvoirs d'intrusion.

## Divulgations dans l'intérêt public

Il n'y a pas eu de divulgations d'intérêt public en vertu de l'article 19 de la *Loi sur le SCRS*.

## Rapport du Directeur et certificat de l'Inspecteur général

Aux termes du sous-alinéa 38a)(i) de la *Loi sur le SCRS*, le Comité doit examiner le rapport du Directeur du SCRS et le certificat de l'Inspecteur général. Cette tâche fait partie de la surveillance générale qu'il exerce sur la manière dont le Service s'acquitte de sa mission.

Au moment d'aller sous presse, nous avons reçu copie du rapport annuel du SCRS pour l'exercice financier 1990-1991. Le Directeur est tenu, aux termes du paragraphe 33(1) de la *Loi sur le SCRS*, de présenter annuellement un rapport au Solliciteur général. Ce rapport donne un aperçu général très utile des scènes nationale et internationale sur lesquelles le SCRS évolue, dans l'exercice de son mandat. Ce rapport contient en outre des renseignements plus détaillés que par le passé sur les derniers progrès survenus dans le domaine de l'antiterrorisme.

Dans son certificat de 1989-1990, l'Inspecteur général se déclare satisfait, dans l'ensemble, du rapport annuel du SCRS. Il y louange particulièrement le SCRS pour ses résumés et ses analyses des événements survenus sur la scène internationale.

Néanmoins, il se dit déçu que le Directeur ait choisi de ne pas commenter diverses questions comme la perception qu'ont le public et les médias du SCRS, les rapports entre celui-ci et les ministères et organismes qu'il dessert, ainsi que les travaux du Comité Thacker. Nous sommes d'accord avec les commentateurs de l'Inspecteur général.

Dans son certificat, l'Inspecteur mentionne trois domaines où l'on ne s'est pas conformé à la *Loi sur le SCRS* ou aux instructions du ministre. Ceux-ci concernent les conditions de mandats, la collecte et la conservation de l'information, ainsi que l'instruction du ministre relative aux opérations menées sur les campus universitaires. L'Inspecteur général mentionne aussi que, depuis la remise de son dernier certificat, en novembre 1989, le Directeur a présenté au Ministre deux rapports faisant état d'actes illégaux possibles de la part d'employés du SCRS, dans l'exercice de leurs fonctions. L'Inspecteur général se dit préoccupé du retard accusé par le



Nous ne pouvons en dire autant du Manuel des politiques et méthodes en matière d'aides techniques. Ce Manuel régissait l'usage des pouvoirs conférés par voie de mandat et se composait presque exclusivement d'instructions antérieures à la *Loi sur le SCRS*. Il n'est plus en usage. La plupart des chapitres ont été remplacés par

plus d'une révision.

Chaque année, nous demandons au Service de fournir un compte rendu détaillé sur la mise à jour des instructions qui avaient été énoncées dans le Manuel des opérations avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur le SCRS*. Il nous est possible d'affirmer que ce travail est maintenant terminé pour la plupart des parties du Manuel. Plusieurs de ces parties (par exemple celle relative au ciblage) ont subi

et le Manuel.

Le seul changement majeur apporté au Manuel a été la révision, par le Service, de la partie traitant des sources humaines. Cette révision fait suite à une instruction donnée par le Ministre en 1989-1990. Nous avons examiné de près tous ces changements et nous félicitons le Service de ses efforts. Dans la partie traitant des sources humaines, nous avons cependant relevé une divergence entre l'instruction

- le mandat et la structure de la politique du Comité des opérations et analyses. Ce comité est chargé d'orienter le Service dans l'élaboration de ses politiques.

- les mises en garde à inscrire sur les documents transmettant des renseignements aux organismes canadiens ou étrangers. Ces mises en garde visent à empêcher la diffusion sans obtenir l'approbation du SCRS; et
- guerre du Golfe (voir le chapitre 3);

- les attestations prévues au paragraphe 40.1(1) de la *Loi sur l'immigration*. Celles-ci permettent au gouvernement de suspendre toute enquête menée par exemple d'application de ces procédures est fourni dans le présent rapport où il est question de deux ressortissants irakiens qui ont été détenus durant la
- d'une personne pour des raisons de sécurité, afin de contenir une «menace» éventuelle...»;

- l'aide fournie à Emploi et Immigration Canada pour appuyer "la détention
- portent sur les points suivants :

Au cours du dernier exercice, le SCRS a apporté quatre changements mineurs et un changement majeur à son Manuel des opérations. Les changements mineurs

## Manuel des opérations

*Loi sur le SCRS*. C'est cet alinéa qui vise les activités qualifiées de «subversives». Nos recherches indiquent qu'aucune enquête ne fut faite durant l'exercice financier 1990-1991 en vertu de l'alinéa 2(d). De plus, le Service nous informe que le Ministre n'a autorisé aucune enquête semblable durant l'exercice 1990-1991.

## 2. Examen des questions générales

L'une de nos fonctions principales consiste à surveiller les activités du SCRS. Les résultats de l'examen de cette année sont exposés aux chapitres suivants. Dans le présent chapitre, nous examinerons plusieurs questions qui, à strictement parler, ne peuvent être considérées comme des «activités du SCRS», mais qui ont une profonde influence sur la manière dont cet organisme s'acquitte de ses obligations.

### Instructions du ministre

Aux termes du sous-alinéa 38a)(ii) de la *Loi sur le SCRS*, le CSARS est tenu d'examiner les instructions écrites données au Service par le Ministre. Au cours de l'exercice 1990-1991, il n'y en a eu qu'une seule. Nous nous en réjouissons parce que l'article central de la Loi, l'article 2 — où figure la définition de «menaces envers la sécurité du Canada» — n'est pas suffisamment précis, et que le gouvernement a affirmé sans équivoque, dans sa réponse au rapport Thacker, que cette définition ne serait pas modifiée. L'instruction susmentionnée corrige cette imprécision en fournissant au SCRS une interprétation détaillée des articles 2 et 12. On y définit en effet, de façon plus précise qu'à l'article 2, des termes critiques tels «espionnage et sabotage» et «activités influencées par l'étranger». Le Solliciteur général a avisé le Président qu'il avait l'intention de divulguer cette instruction dans son rapport qu'il présentera à la Chambre des communes plus tard cette année.

Les instructions du ministre portent habituellement sur les catégories d'enquêtes les plus délicates, par exemple celles qui ont lieu sur les campus universitaires ou qui sont menées au Canada conjointement avec des pays alliés. En vertu d'un certain nombre de ces instructions, le Service est tenu d'obtenir une autorisation spéciale du Solliciteur général avant d'entreprendre certains types d'opérations. Le Comité a pour fonction, entre autres, de réunir par catégories des statistiques sur les opérations du SCRS. L'une de ces catégories, qui est compilée par genre et par date, vise les autorisations données par le Ministre conformément aux instructions de ce dernier. Cette compilation permet au Comité de constater toute tendance significative touchant des opérations délicates.

Le Comité examine en outre les décisions prises par le SCRS en vertu d'instructions du ministre. Cet examen se fait parfois dans le cadre d'études spéciales, comme celle qui nous a amenés à scruter les décisions prises aux termes de l'instruction du ministre sur les enquêtes de sécurité effectuées sur les campus universitaires. Il s'insère également dans un processus d'examen périodique. À l'occasion des vérifications effectuées dans les régions, nous examinons toutes les autorisations concernant les enquêtes qui y sont menées.

D'après une instruction rendue publique par le Ministre, ce dernier doit autoriser personnellement toute enquête intrusive, menée aux termes de l'alinéa d) de la définition de «menaces envers la sécurité du Canada», qui figure à l'article 2 de la



---

## Influence de la guerre du Golfe sur le présent rapport

---

La crainte d'une augmentation du terrorisme suite à la guerre du Golfe a amené le SCRS à détacher de leur service habituel nombre d'agents de renseignement et à les affecter à des modules de l'antiterrorisme. Cette mesure a contraint le Comité à accepter que le SCRS mette un peu plus de temps que d'ordinaire pour répondre à ses questions et il lui a en outre fallu patienter beaucoup plus que d'habitude avant de pouvoir interviewer les experts du SCRS sur les points qu'il entendait examiner au cours de l'exercice financier. Depuis, nous avons pu rattraper presque tout le temps perdu.



## L'avenir

Quelle sera pour nous la portée des conclusions auxquelles mènera l'examen de la *Loi sur le SCRS* à la fin de ces cinq années? Notre rôle premier consiste à surveiller toutes les activités du SCRS dans le but de réaliser un juste équilibre entre l'efficacité du Service et sa responsabilité. Par *efficacité*, nous entendons que le Service doit pouvoir avertir en temps opportun en cas de menaces à la sécurité du pays. Pour ce qui est de la *responsabilité* du Service, elle signifie que celui-ci doit tout mettre en oeuvre non seulement pour respecter la Loi, mais également pour user de ses pouvoirs avec modération, tout en veillant à respecter comme il se doit les droits des individus.

Notre tâche consiste à déterminer, dans chaque cas que nous examinons, si le SCRS se conforme en tous points à la loi ou s'il en outrepassse les limites. Nos opinions à cet égard dépendent dans une certaine mesure de la clarté de la loi qui régit le SCRS. La *Loi sur le SCRS* est le résultat d'un travail long et ardu. Nous ne sous-estimons pas les difficultés auxquelles se sont heurtés ceux qui l'ont conçue et rédigée. Cependant, les cinq années d'application de cette mesure législative nous ont permis, à nous tout comme aux membres du Comité Thacker, d'y relever certaines insuffisances. Nous leur en avons d'ailleurs signalé certaines et nous maintenons ce que nous avons fait valoir à cet égard.

## Structure du présent rapport

Le chapitre 2 du présent rapport porte sur l'examen de «questions générales» ayant trait à la protection du Canada contre les menaces qui pèsent sur sa sécurité. Le chapitre suivant traite d'opérations précises du SCRS. De plus, nous avons relevé plusieurs sujets qui devraient faire l'objet de rapports plus approfondis: les activités du SCRS concernant les Canadiens autochtones (chapitre 4), le filtrage de sécurité (chapitre 5) et le terrorisme au pays (chapitre 6). Quant au chapitre 7, on y trouve trois études de cas ayant trait aux opérations du SCRS. Au chapitre 8 on examine le mécanisme de règlement des plaintes — soit la marche à suivre pour ceux qui veulent formuler leurs plaintes contre des activités du SCRS ou un refus d'habilitation de sécurité. Les chapitres 9 et 10 portent sur certains aspects internes du SCRS et du CSARS, respectivement.

Le présent rapport ne fournit pas beaucoup de détails sur les moyens employés dans l'examen des activités du SCRS. Cela ne veut pas dire que nous n'avons pas procédé minutieusement. En règle générale, nos examens peuvent prendre diverses formes: entrevues avec les plaignants et avec des employés du SCRS en poste à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux, examen de dossiers, de décisions de tribunaux et de témoignages entendus par eux, enquêtes et recherches approfondies. Dans chaque cas, nous nous employons à mener nos enquêtes avec beaucoup de soin pour mériter la confiance dont jouit le Comité.

# 1. Introduction

La revue des cinq premières années n'occasionne pas grand changement

L'exercice financier 1990-1991 représente un moment décisif dans l'application de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)*. En effet, les rédacteurs de cette mesure législative avaient prévu que, cinq ans après son entrée en vigueur, il faudrait en examiner à fond les dispositions et l'application. En septembre 1990, un Comité parlementaire spécial présidé par le député Blaine Thacker terminait cet examen.

Nous (membres du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ou CSARS) avons d'abord présenté trente et une recommandations au Comité Thacker. Puis nous avons publié un rapport intitulé *Modifications à la Loi sur le SCRS*, dans lequel figurent ces recommandations et l'énoncé de leur fondement. Dans son rapport intitulé *Une période de transition mais non de crise*, le Comité Thacker accepte environ les deux tiers de nos recommandations. En tout, le Comité Thacker a formulé 117 recommandations visant à améliorer la *Loi sur le SCRS*, son application et l'ensemble du «système de sécurité et de renseignement» canadien.

En février 1991, le gouvernement répondait au rapport Thacker dans un document intitulé *Maintenir le cap*, où il accepte la recommandation formulée dans ce rapport et voulant que le CSARS continue à s'acquitter du rôle qui lui est expressément conféré dans la *Loi sur le SCRS*. L'essentiel de la réponse du gouvernement aux autres recommandations contenues dans le rapport Thacker était que la Loi ne serait pas modifiée et que le fonctionnement du système canadien du renseignement de sécurité ne subirait que des changements mineurs.

Fait important à signaler, toutefois, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a constitué un sous-comité sur la sécurité nationale, conformément aux recommandations du comité présidé par M. Thacker. C'est à celui-ci qu'a été confiée la présidence de ce sous-comité qui entreprendra ses travaux le 18 septembre 1991 et dont les deux principales fonctions sont les suivantes :

entreprendre une étude et examiner les budgets et les fonctions du SCRS, la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale de la GRC et leurs rapports avec tous les organismes avec lesquels des protocoles d'entente ou des arrangements d'autre nature ont été conclus, et

examiner le rapport annuel du CSARS, tous les rapports soumis par celui-ci en vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, la déclaration annuelle du Solliciteur général sur la sécurité nationale et le rapport public annuel préparé par le directeur du SCRS.



---

ANNEXES.....	59
A. RAPPORTS ET ÉTUDES DU CSARS DEPUIS 1984.....	61
B. RÉSUMÉ DES PLAINTES.....	63
C. COLLOQUE DE VANCOUVER (14 février 1991).....	67
D. AVOCATS DU CSARS.....	69
E. RÉPERTOIRE DU PERSONNEL DU CSARS.....	71

---

---

4.	EXAMEN DES ACTIVITÉS DU SCRS CONCERNANT LES CANADIENS AUTOCHTONES.....	29
	Examen par le CSARS de l'enquête du SCRS sur «l'extrémisme	29
	autochtone» (de décembre 1988 à mars 1989).....	29
	Deuxième examen du CSARS (de mars 1989 à juillet 1990).....	30
	Observations et conclusions du Comité au sujet de l'enquête sur	31
	«l'extrémisme autochtone» et des activités ultérieures du SCRS .....	31
5.	FILTRAGE DE SÉCURITÉ.....	33
	Rôle du Service dans le filtrage de sécurité .....	33
	Habitations de sécurité .....	33
	Délais .....	35
	Filtrage à l'immigration.....	39
6.	TERRORISME AU PAYS.....	41
7.	TROIS ÉTUDES DE CAS .....	45
	L'Association des nouveaux Canadiens.....	45
	Victor Ostrovsky.....	46
	Mohammed Al Mashat.....	46
8.	PLAINTES.....	49
	Plaintes reçues en 1990-1991 .....	49
	Mécanisme de recours en cas de refus d'une habilitation de sécurité.....	51
9.	AU SCRS .....	53
	Utilisation du polygraphe .....	53
	Finances .....	54
10.	AU CSARS .....	57
	En contact .....	57
	Rédaction de comptes au Parlement .....	57
	Dépenses.....	57
	Personnel.....	58



# Table des matières

01	1. INTRODUCTION .....	01
01	La revue des cinq premières années n'occasionne pas grand change- ment .....	01
02	L'avenir .....	02
02	Structure du présent rapport .....	02
03	Influence de la guerre du Golfe sur le présent rapport .....	03
05	2. EXAMEN DES QUESTIONS GÉNÉRALES .....	05
05	Instructions du ministre .....	05
06	Manuel des opérations .....	06
07	Divulgations dans l'intérêt public .....	07
07	Rapport du Directeur et certificat de l'Inspecteur général .....	07
08	Rapports et études de l'Inspecteur général .....	08
11	Rapports spéciaux .....	11
11	Consultations et enquêtes du CSARS .....	11
12	Actes illégaux par des employés du SCRS .....	12
13	3. OPÉRATIONS DU SCRS .....	13
13	Ententes avec d'autres gouvernements .....	13
13	Échanges de renseignements avec des organismes étrangers et cana- diens .....	13
14	Statistiques sur les mandats .....	14
15	Autorisations de ciblage multiples non autorisées directement par le Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC) .....	15
16	Programme d'antiterrorisme (AT) .....	16
16	a) Activités générales de la Direction de l'antiterrorisme .....	16
17	b) Activités du SCRS durant la guerre du Golfe .....	17
20	c) Air India .....	20
21	Programme de contre-espionnage .....	21
21	a) Enquêtes sur le Bloc soviétique .....	21
22	b) Michel Bull, la Corporation de recherche spatiale et l'Irak .....	22
23	Direction de l'analyse et de la production (DAP) .....	23
25	Opérations sur les campus .....	25
26	Dossiers .....	26
28	Sécurité interne .....	28



ACPU -	Association canadienne des professeurs d'université
ANC -	Association des nouveaux Canadiens
AT -	Antiterrorisme
CARC -	Comité d'approbation et de révision des cibles
CE -	Contre-espionnage
COCOM -	Comité de coordination du contrôle des échanges stratégiques
CPR -	Comité de la production du renseignement
CSARS -	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CST -	Centre de la sécurité des télécommunications
DAP -	Direction de l'analyse et de la production
DESN -	Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale
DIRECTEUR -	le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité
FBI -	Federal Bureau of Investigation
IO -	Catégorie d'employés appelés agent de renseignement
MDN -	Ministère de la Défense nationale
MINISTRE -	le Solliciteur général du Canada
PAAZRA -	Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports
PMAT -	Manuel des politiques et méthodes en matière d'aides techniques
SCRS -	Service canadien du renseignement de sécurité
SERVICE -	Service canadien du renseignement de sécurité
UES -	Unité des enquêtes spéciales



## Coup d'oeil sur le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (appelé «CSARS» ou «Comité», dans le présent rapport), a pour rôle de scruter, au nom du public et du Parlement, les activités du Service canadien du renseignement de sécurité.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) est un organisme fédéral qui a été constitué en 1984 aux termes de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. Il a pour mission de faire enquête sur les terroristes, les espions et les autres individus dont les activités peuvent être des «menaces envers la sécurité du Canada». Le travail du SCRS doit avant tout se dérouler dans le secret, d'où la difficulté, pour les politiciens et la population canadienne, de veiller à ce que les opérations du Service soient efficaces et, en même temps, respectent les droits et les libertés des Canadiens. Pour régler cette difficulté, on a prévu de créer le CSARS dans la loi même qui a donné naissance au SCRS.

Le Comité est autonome face au gouvernement. D'après la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, il appartient au Gouverneur en conseil de nommer les cinq membres du Comité, après avoir consulté les chefs de tous les partis comptant plus de douze députés à la Chambre des communes. Les seules personnes qui peuvent faire partie du Comité sont celles qui sont déjà membres du Conseil privé ou que le Gouverneur général appelle à cette fonction dans ce but précis.

Dans la mesure où le permet la sécurité nationale, le Comité rend compte au Parlement des opérations du SCRS dans ses rapports annuels, qui sont des documents publics. C'est dans ces «comptes rendus» que sont exposées ces opérations qui, autrement, ne pourraient être soumises à l'examen du public en raison de considérations touchant la sécurité nationale.

Le Comité est en outre habilité à examiner les plaintes ayant trait au SCRS. Ces-les-ci sont de deux types dont le premier concerne les «activités du Service», quelles qu'elles soient. Les auteurs de telles plaintes n'ont pas à démontrer que ces activités les ont touchés personnellement. Le second type de plaintes de ce genre amène le Comité à examiner certains refus d'une habilitation de sécurité touchant des membres de la fonction publique fédérale, ou des personnes qui y postulent un poste ou qui veulent conclure avec l'administration fédérale un marché de fourniture de biens ou de services. Dans un même ordre d'idées, le Comité peut également examiner les conclusions défavorables, relatives à la sécurité, qui pourraient avoir une incidence sur le droit d'une personne d'immigrer au Canada ou d'obtenir la citoyenneté canadienne. Si le Comité estime qu'une plainte est fondée, il recommande à cet égard d'y remédier.





Le 30 septembre 1991

L'honorable Doug Lewis, c.p., député  
Solliciteur général du Canada  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

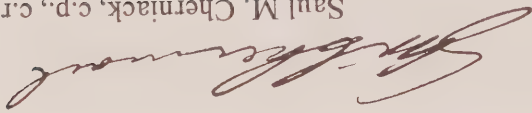
Conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, nous soumettons au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice financier 1990-1991.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le président,  
John W. H. Bassett, c.p., O.C., O.Ont.



Saul M. Cherniack, c.p., c.r.



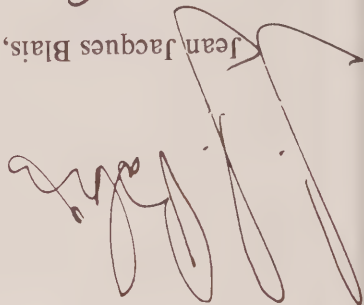
Stewart D. McInnes, c.p., c.r.



Paule Gauthier, c.p., O.C., c.r.



Jean Jacques Blais, c.p., c.r.



Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité  
365, avenue Laurier ouest  
B.P. 2430, succursale D  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5W5

(613) 990-8441 : Les appels à frais virés sont acceptés et le standard téléphonique est ouvert de 7h30 à 17h00, heure d'Ottawa.

© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1991  
N° de cat. JS71-1/1991  
ISBN 0-662-59997-7

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ



# Rapport annuel

1990-1991





Canada

1990-1991

# Rapport annuel

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ





SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

CAI  
SIR  
-A 56



# Annual Report

---

1991-92





SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

# Annual Report

---

1991-92

---

---

Security Intelligence Review Committee  
365 Laurier Avenue West  
P.O. Box 2430, Station D  
Ottawa, Ontario  
K1P 5W5

(613) 990-8441: Collect calls are accepted, and the switchboard is open from 7:30 a.m. to 6 p.m. Ottawa time.

© Minister of Supply and Services Canada 1992  
Cat. No. JS71-1-1992  
ISBN 0-662-59274-3




---

The Honourable Doug Lewis, P.C., M.P.  
Solicitor General of Canada  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mr. Lewis:

As required by section 53 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, we transmit to you the Annual Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1991-92, for submission to Parliament.

Yours sincerely,



John W.H. Bassett, P.C., C.C., O.Ont.  
Chairman



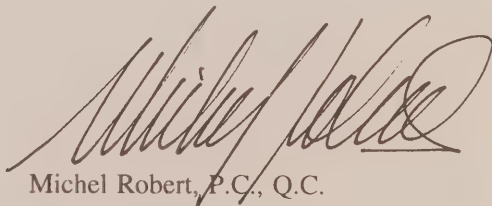
Saul M. Cherniack, P.C., Q.C.



E. Jacques Courtois, P.C., Q.C.



Stewart D. McInnes, P.C., Q.C.



Michel Robert, P.C., Q.C.



---

# Contents

---

<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
The SIRC Mandate	1
Complaints	2
The End of the Cold War	3
<b>2. AIR INDIA</b>	<b>5</b>
(a) The Objectives and Our Methods	5
(b) CSIS Investigation Prior to the Disaster	6
(c) What Happened?	7
(d) What Did CSIS Know?	7
(e) Government of India Warnings	9
(f) Events After the Disaster	9
(g) The Erased Audiotapes Issue	11
(h) Foreign Government Involvement	13
(i) Conclusions	14
<b>3. CASE STUDIES</b>	<b>15</b>
Attack on the Iranian Embassy in Ottawa	15
(a) Introduction	15
(b) Warning of the Embassy Attack	15
(c) The Day of the Attack	16
(d) CSIS Presence near the Embassy on the Day of the Attack	17
(e) CSIS-RCMP Cooperation	17
(f) Conclusion	17
The "Illegal"	18
<b>4. ACTIVITIES DURING THE GULF CONFLICT — COMMUNITY INTERVIEWS</b>	<b>21</b>
Specific Findings	21
General Conclusions and Recommendations	25
<b>5. OTHER CSIS OPERATIONS</b>	<b>27</b>
Arrangements with Other Governments	27
(a) Foreign Arrangements	27
(b) Domestic Arrangements	27
Exchanges of Information with Foreign and Domestic Agencies	27
(a) With Foreign Agencies — London and Paris	27
(b) With Domestic Agencies	28
Warrant Statistics	30
Counter-Terrorism (CT) Program	31

---

Counter-Intelligence (CI) Program	32
Analysis and Production Branch (RAP)	33
(a) <i>Commentary</i>	33
(b) Science and Technology	34
(c) Executive Intelligence Production Committee	34
Files	34
(a) File Management	34
(b) The Special Case of Files Inherited from the RCMP	
Security Service	35
Internal Security	35
Domestic Terrorism	35
Section 16 Investigations	36
The Quebec Delegation in Paris	36
<b>6. COMPLAINTS</b>	<b>37</b>
Supreme Court of Canada Decision in <i>Chiarelli</i>	39
Supreme Court of Canada Decision in <i>Thomson</i>	40
<b>7. SECURITY SCREENING</b>	<b>41</b>
Government Security Screening	41
Immigration Screening	41
Citizenship Screening	41
Refugee Determination Program Backlog	43
<b>8. REGIONAL AUDITS</b>	<b>45</b>
<b>9. REVIEW OF GENERAL MATTERS</b>	<b>47</b>
Task Force	47
Ministerial Direction	47
CSIS Operational Manual	48
Disclosures in the Public Interest	49
Regulations under Subsection 8(4) of the <i>CSIS Act</i>	49
Investigations under Paragraph 2(d) of the <i>CSIS Act</i>	49
Report of the Director and Certificate	
of the Inspector General	50
Inspector General's Reports and Studies	50
Special Reports	51
SIRC Consultations and Inquiries	51
Unlawful Acts by CSIS Employees	52

<b>10. INSIDE CSIS</b>	<b>53</b>
Review of the Security Intelligence Environment	53
Polygraph Testing	53
Recruitment	54
Bilingualism	54
Public Relations	54
Accommodations	54
Finances	55
<b>11. INSIDE SIRC</b>	<b>57</b>
Accounting to Parliament	57
Staying in Touch	57
Spending	57
Personnel	58
<b>APPENDICES</b>	<b>59</b>
A. GLOSSARY	61
B. SIRC REPORTS AND STUDIES SINCE 1984	63
C. COMPLAINTS CASE HISTORIES	67
D. MONTREAL SEMINAR (SEPTEMBER 1992)	71
E. MINISTERIAL DIRECTION DEFINING THREATS TO THE SECURITY OF CANADA	73
F. COMMITTEE PROPOSAL TO THE SOLICITOR GENERAL OF CANADA DATED MARCH 18, 1992 ABOUT RECOMMENDATIONS IN SECURITY CLEARANCE CASES	81
G. SOLICITOR GENERAL'S LETTER OF AUGUST 19, 1992 ABOUT COMMITTEE RECOMMENDATIONS IN SECURITY CLEARANCE CASES, AND CHAIRMAN'S REPLY OF AUGUST 20, 1992	91
H. SIRC STAFF DIRECTORY	95





---

## The Security Intelligence Review Committee at a Glance

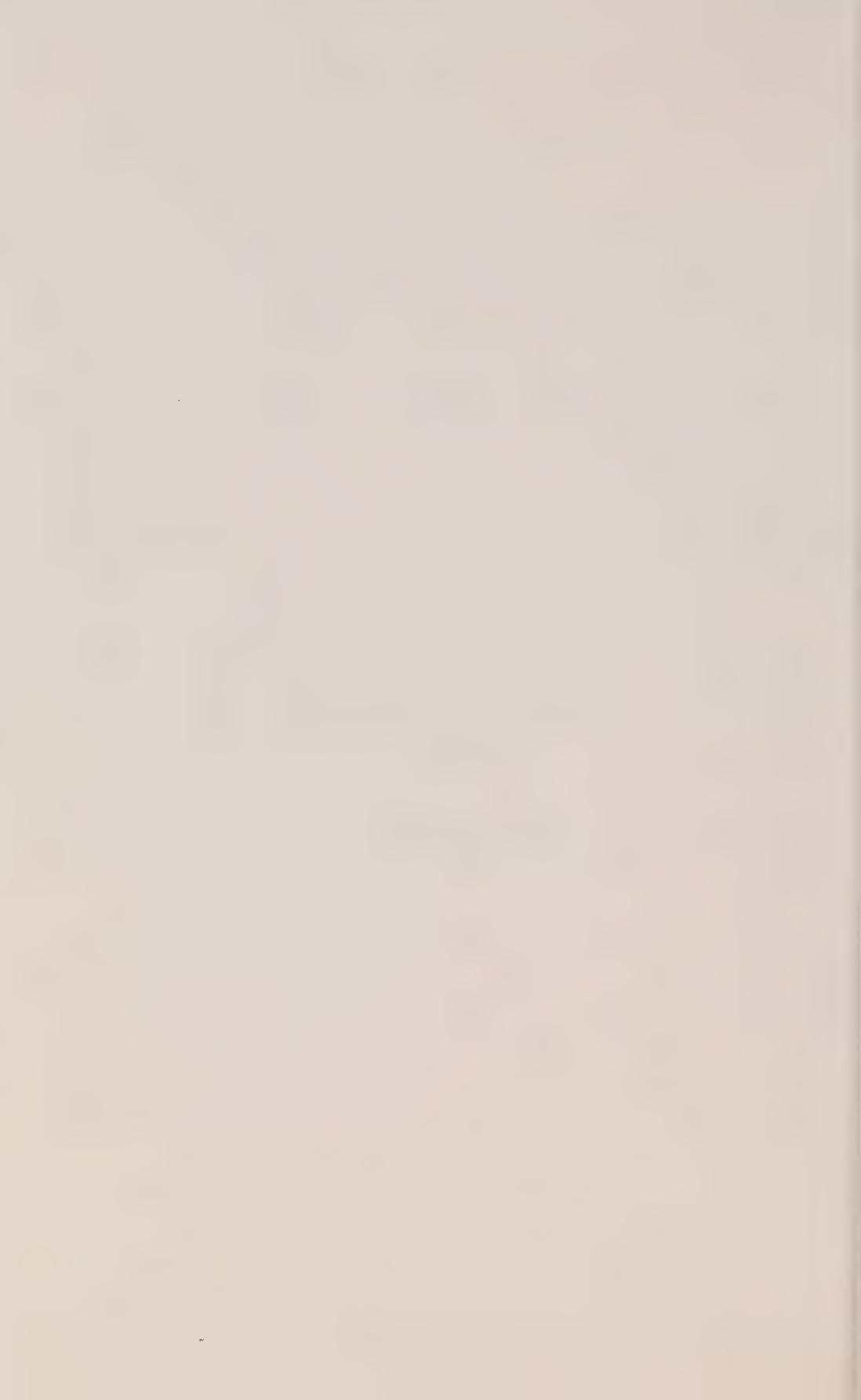
The Security Intelligence Review Committee (called “SIRC” or “the Committee” in this report) acts as the eyes of the public and Parliament on the Canadian Security Intelligence Service.

The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) is a federal government agency created in 1984 by the *Canadian Security Intelligence Service Act* (the *CSIS Act*). CSIS investigates terrorists, agents of hostile intelligence services and others whose activities may be a “threat to the security of Canada”. CSIS must protect its sources and methods. Much of its work must therefore remain secret. This makes it difficult for politicians and the Canadian public to ensure that CSIS operations are effective and that at the same time CSIS respects the rights and freedoms of Canadians. To remedy these problems, the same law that created CSIS created SIRC.

The Committee is independent of the Government. The *Canadian Security Intelligence Service Act* provides that its five members are appointed by the Governor in Council after consultation among the leaders of all parties having more than twelve members in the House of Commons. Individuals may be appointed to the Committee only if they are already Privy Councillors or are appointed to the Privy Council for that purpose by the Governor General.

To the extent that national security permits, the Committee reports to Parliament through its annual reports. These are available to the public. They constitute a “report card” on CSIS operations that would otherwise not be allowed to come under public scrutiny because of national security considerations.

The Committee also has the power to investigate complaints relating to CSIS. First, it can investigate complaints by a person about “any act or thing” done by CSIS. It is not necessary that the person complaining be personally affected by what CSIS did. Second, the Committee can review certain denials of security clearances affecting federal government employees or job applicants or persons who seek to sell goods or services to the federal government under contract. In a related vein, it can also review adverse security findings that would affect a person’s right to immigrate to Canada or obtain Canadian citizenship. If the Committee finds a complaint justified, it recommends a remedy.



---

# 1. Introduction

---

## The SIRC Mandate

At approximately the same time as this report is being made public, the Review Committee will be coming to the end of its eighth year as the “watchdog” of CSIS. We think it would be appropriate, therefore, to review progress over the last few years and to publicly explain our interpretation of our mandate and our philosophy in carrying it out.

We can define our role in one pithy if somewhat ungrammatical sentence:

To ensure that CSIS does things right and does the right things.

In the early years of this Committee’s mandate, CSIS acted to a great extent as if it were simply a continuation of the RCMP Security Service. Despite public assertions to the contrary, SIRC found that most CSIS targets, policies, and procedures were virtually unchanged from those of the Security Service, and that CSIS’ preferred source of recruits was still the RCMP. It took over three years for this state of affairs to change significantly.

Those who have followed the progress of CSIS with interest have seen our Annual Reports change from being compendiums of direct and implied criticism, in the early years, to being much more supportive accounts of CSIS’ activities in recent years.

This progressive but clear-cut change in the tone and substance of our Annual Reports simply reflects the fact that CSIS is now virtually a new organization, hardly recognizable any more as the direct descendant of the Security Service of the RCMP.

The number and type of CSIS targets, the rigorous justification required before anyone or any group is designated as a target, the lucidity, logic, and balance of warrant affidavits submitted to the Federal Court, and the tone and content of reports by Intelligence Officers on targets’ files have all changed significantly for the better.

Security considerations sometimes make it difficult for us to provide enough details of CSIS activities in our Annual Reports. We have the same difficulty as the Rt. Hon. Lord Justice Lloyd, the Commissioner who reviews MI-5 in England. He expresses our problem exactly when he says in his annual report:

The task of reassuring the public would have been easier if I could publish everything. . . . I could then give chapter and verse. But for obvious reasons I cannot do that. I can only attempt to reassure in general terms.

As last year’s report, and this one, demonstrate, we still have criticisms to make. Some we make publicly. Others, because of the nature of CSIS’ work, we make privately to the Director and the Minister. But our criticisms are no longer based upon strong and fundamental disagreements with the CSIS view of the world. They are far more the results

---

of differences of opinion regarding the day-to-day implementation of CSIS policies than, as in the past, our opposition to those policies themselves.

CSIS might have moved in the right direction even if SIRC had never been created, but we believe that the Committee's public (and strong private) criticism of CSIS policies and procedures from 1984 to 1988 led to many of the most substantive changes in the Service's policies and practices.

We believe that CSIS management intends to work strictly within the letter and the spirit of the *CSIS Act* and Ministerial direction. However, the very fact that SIRC exists and that it reviews the activities of CSIS incessantly has an added salutary effect on the way the Service views each and every operation it undertakes. We have found, as we conduct our audit and review function from year to year, that our questions often lead to changes in CSIS activities even before we complete our final reports.

We believe that if SIRC and CSIS management have fulfilled their respective roles in a reasonably competent fashion over the last eight years, then it follows that the Service should, by now, be operating in a legal, ethical, and appropriate manner. And, generally, we find this to be the case; though, as mentioned earlier, we still have criticisms to make and improvements to suggest.

Continued vigilance by management, however, as well as the continued presence of SIRC (or some other similar body) is essential if Canadians wish to be sure that CSIS never again reverts to the habits that seem to plague, time and time again, every secret agency that does not have an effective external review process.

## Complaints

The second principal role of this Committee is to deal with complaints from Canadians or legal residents, and to respond to reports from Ministers in immigration and citizenship cases involving security or criminal concerns.

Complaints about the denial of security clearances have declined from a flood in 1985 to a tiny trickle this year. We hope that this has something to do with Parliament's establishment of SIRC as an avenue for the appeal of such denials, but, whatever the reason, the change is welcome. Far fewer Canadians now find their careers arrested and their lives disrupted by the denial of a security clearance.

The attention given the Supreme Court decision in *Thomson* (see Chapter 6 for details) put this improvement in some jeopardy. As Mr. Justice Cory stated for the majority:

The Committee's recommendation constitutes a report put forward as something worthy of acceptance. It serves to ensure the accuracy of the information on which



---

the Deputy Minister makes the decision, and it gives the Deputy Minister a second opinion to consider.

This means that potential complainants have to consider the fact that the emotional and financial costs of an appeal to SIRC could prove to be valueless even if the Committee came down strongly on the side of the complainant; the final decision being in the hands of the person who had decided to deny the complainant a security clearance in the first place.

Because we were very concerned that the “appeal” mechanism established by Parliament could now be seen as less worthwhile by persons denied a security clearance, we made a proposal to the Solicitor General of Canada which would have improved the situation without recourse to the best solution of all: an amendment to the Act. Our proposal is included as Appendix F to this report.

The Solicitor General’s response to our proposal and the Chairman’s acknowledgement are attached as Appendix G to this report. Clearly, the Minister’s response does not go very far in providing the remedy we proposed. We acknowledge the Minister’s proposal, and we certainly hope that the consultation process, and the requirement to inform us of the final decision, will be implemented with the full intention by all parties to provide the fairest possible result to the individuals concerned. In particular, we trust that the Deputy Minister’s advice to us will include the basis for the decision not to accept our recommendation.

## **The End of the Cold War**

Finally, one of our priorities over the next few years will be to ensure, on behalf of Parliament and the Canadian people, that CSIS is “doing the right things”.

The end of the Cold War has removed much of the enormous threat that has hung over us for forty years. The threat of conventional or nuclear war with the Warsaw Pact has now almost entirely disappeared. Bureaucracies in such circumstances tend to seek other goals. We do not assert that CSIS is doing this now and, in any case, there is still a dangerous terrorist threat to guard against in the modern world. In March 1992, the Director established a task force to conduct a fundamental review of the mandate of CSIS (see Chapter 9 for details). We have been asking questions of CSIS for the past 18 months and we will carefully examine its conclusions about its revised role in a changed world.



---

## 2. Air India

---

At 07:14 a.m. GMT on June 23, 1985 Air India flight 182 from Montreal to London crashed into the sea off the coast of Ireland with the loss of all 329 persons on board, most of whom were Canadians. On October 4, 1991, the Committee announced that with the agreement and support of the Minister of Justice and the Solicitor General, we would proceed with our own review into CSIS activities before and after the crash. This study has been ongoing since that time and we will shortly submit a detailed section 54 report to the Solicitor General.

Our report is a long one and much of its content must remain classified. This chapter sets out, to the extent possible, our principal findings and conclusions.

### (a) The Objectives and Our Methods

Despite the failure to date, to find any physical or other evidence to confirm the exact cause of the disaster, we undertook our study on the assumption that the aircraft was destroyed by an explosive device placed on board the aircraft at some time while it was in Canada. On the basis of the information we have seen, we believe that our assumption is reasonable; as is our other assumption that the disaster was a consequence of the ongoing dispute between Sikh extremists and the Government of India over the establishment of an independent Sikh country in what is now the Indian State of Punjab.

Our objective was to learn what information CSIS possessed about any threats of terrorist action against Air India or other Indian interests in or relating to Canada prior to June 23, 1985, and whether it fulfilled its mandate to investigate such threats and to advise the appropriate government and law-enforcement agencies in a timely and comprehensive way.

We also wished to learn whether CSIS assisted government and law enforcement agencies by providing, to the extent possible under its mandate as an intelligence gathering organization, all information and intelligence in its possession relevant to the criminal investigation of the disaster. As an adjunct to our primary objectives, we wanted to determine whether CSIS complied with all policies relating to the collection and retention or erasure of audiotapes. Also, we reviewed whether CSIS policies or prevailing practices governing the collection and processing of those audiotapes ensured that all information relevant to the disaster was evaluated for its intelligence value or its significance for any criminal activity and that no valuable information was lost.

As a final objective, we sought to determine if CSIS had any information or intelligence pointing to the involvement of any agency or representative of a foreign government being implicated in the destruction of the aircraft.

We reviewed many thousands of CSIS documents as part of this inquiry. We also conducted interviews of numerous personnel who were involved in the CSIS activities relating to the investigation of Sikh extremism before and after the disaster. We met with

---

representatives of the families of the victims and officials of the World Sikh Organization and we invited them to make any presentation they wished regarding the disaster and its investigation.

Our inquiry was naturally restricted to the activities of CSIS in the matter, as we are not permitted under our mandate to pursue inquiries into the activities of other agencies responsible for the protection of civil aviation in this country or with the investigation of the disaster after the fact. The fact that this review is directed only at CSIS, therefore, should not be given any other interpretation.

Notwithstanding that our mandate is restricted to CSIS, the Commissioner of the RCMP kindly responded in a full and frank way to our request for a briefing on a number of issues relating to our inquiry. Our requests to the Force for information have similarly been acted upon. We have had to be particularly careful in this chapter to avoid any reference to matters the disclosure of which could jeopardize the still active RCMP investigation of the disaster. The Department of Justice also provided us with a useful briefing in response to our questions.

#### **(b) CSIS Investigation Prior to the Disaster**

Prior to June 1984, isolated acts of violence associated with Sikh protests against perceived injustices by the Indian Government caused little real concern to the police and security agencies here and the investigation of any threat from Sikh extremism was given a low priority. In June 1984, however, the Indian Government's occupation of the Sikh Golden Temple at Amritsar aroused fears of a major violent reaction from the Sikh community in Canada. These initial fears were allayed when it became apparent that the vast majority of Sikhs, while shocked and outraged, limited themselves to lawful demonstrations.

Small groups of hard-core Sikh militants were emerging in Canada and elsewhere, and the threat of violent acts by them was one of the first concerns to be faced by CSIS when it was established in July of 1984. Compared to some other, more recently active and dangerous terrorist groups at the time, the threat was not a major one and we found that the resources applied by CSIS to Sikh extremism were very limited and the priority for investigation remained low. CSIS investigators had not acquired a comprehensive understanding of Sikh extremism and its objectives.

By the Fall of 1984, CSIS had identified several of these extremist groups in Canada. These organizations had small followings in British Columbia and in southwestern Ontario, as well as elsewhere in Canada. Targeting authority was issued and principal members of the organizations were identified and actively investigated. Up until the time of the disaster, CSIS issued numerous threat assessments to the RCMP and other government agencies indicating a high level of threat from Sikh extremists. These assessments, while accurately

---

reflecting the information in the possession of CSIS, provided little intelligence on the nature and form that any threat activity might take.

Following the assassination of Indian Prime Minister Indira Gandhi at the end of October 1984, CSIS was further concerned that serious violence would erupt between the Hindu and Sikh communities in Canada, but this never materialized.

With the approach of the first anniversary of the assault on the Golden Temple and the planned visit of Rajiv Gandhi to the United States in early June 1985, CSIS intensified its investigative efforts, although no significant additional resources were applied to the targets. A plot to assassinate Rajiv Gandhi was uncovered in the United States just prior to his visit there and the persons arrested were linked to members of one of the Sikh extremist groups in Canada.

Despite initial fears, however, both the anniversary of the Golden Temple assault and the visit of Rajiv Gandhi passed without significant incident. Although CSIS still considered the threat to Indian interests in Canada from Sikh extremists to be high, some of the serious concerns of the previous month were lessened when Rajiv Gandhi safely departed from the United States. Just seven days later, Air India Flight 182 was destroyed.

### **(c) What Happened?**

At 6:19 a.m. GMT on June 23, 1985, a piece of luggage being transferred from CP Flight 003 to an Air India flight at Narita Airport in Japan exploded in a baggage cart, killing two baggage handlers. Less than one hour later, Air India Flight 182 crashed into the sea off the coast of Ireland.

In the subsequent criminal investigation, attention centred on information pointing to the fact that on June 22, 1985, baggage had been deposited at Vancouver International Airport for two persons, both identified as M. Singh and L. Singh. One of these was to travel to Narita Airport in Tokyo by CP Air Flight 003, while the other was to travel to Toronto via CP Air Flight 060 where he would transfer to the Air India Flight 182. Investigation revealed that neither passenger occupied the seat allocated to him and there is no record that either boarded his flight. The unaccompanied baggage of these two individuals was loaded onto the flights, however, and it is assumed that the bag bound for Toronto was transferred to the Air India aircraft.

### **(d) What Did CSIS Know?**

We examined all of the information CSIS had in its possession prior to the disaster that related to the investigation of possible Sikh extremist violence, particularly in the British



---

Columbia Region, and we also interviewed investigators and supervisors directly involved in the investigation.

The principal concern in the weeks preceding the disaster was for the safety of Rajiv Gandhi in the United States and the safety of Indian diplomats and missions in Canada. What information there was relating to threats to Air India seemed to focus on the possibility of hijacking or direct assault rather than bombing.

At the beginning of June 1985, CSIS placed a leader of a Sikh extremist group, who was later to become one of the principal suspects in the case, under physical surveillance. The Service continued to monitor his movements until June 17, 1985. The Prime Minister of India had departed from the United States on the day before.

The intelligence that CSIS possessed about the Sikh extremists prior to the disaster consisted mostly of information derived from the technical (discussed below) and physical surveillance of this one target; reports from friendly intelligence agencies; and warnings from the Indian Government. CSIS knew quite a lot about the identities and movements of the extremist groups and their members but to that time, little about their intentions or their potential for terrorist activity in Canada.

We could find no information that specifically pointed to an attack being planned against the Air India operations other than in some warnings originating from the Government of India (discussed below). We did, however, see CSIS reports emanating from some sources in early June 1985 that something big or spectacular was about to happen. CSIS used these reports to prepare a general threat assessment on June 18, 1985 which was comprehensive and which included information on several disturbing developments in Sikh extremist activity. Perhaps reflecting the dearth of intelligence in the area, however, the assessment provided little intelligence on the strength and capability for terrorist action of the hardcore extremists, or on the range of their possible targets.

One event that subsequently added a significant perspective to these reports occurred on June 4, 1985. Physical surveillance of the principal Sikh extremist target, revealed that he travelled from the B.C. mainland to Vancouver Island and met with Inderjit Singh Reyat, later to be convicted of offences related to the bomb explosion at Narita Airport. The two, accompanied by another person, then drove to a remote area and conducted what was at first believed by the surveillant to have been a one-shot discharge of a rifle.

CSIS investigators advised the RCMP of the event on the following day. It was only after the disaster, however, that a careful search of the area by the RCMP revealed evidence of an apparent test detonation of an explosive device having occurred at the site. We saw no document indicating that CSIS had conducted any immediate and comprehensive analysis of this and other information in an attempt to assess the capabilities and intentions of the two individuals.

---

Several other pieces of information possibly touching on the intentions of the principal target and his group were not to become available until after the disaster. These originated in the Punjabi content of the recorded telephone conversations of the target which occurred in the days and weeks prior to June 23, 1985, and which were not translated and available to investigators until weeks and even months after that date.

#### **(e) Government of India Warnings**

There has been much speculation about warnings issued by the Government of India that should have alerted CSIS to the fact that the aircraft was going to be attacked. We examined very closely the warnings that CSIS received in this regard in the first half of 1985. We found that without exception, these warnings were initially presented to the Department of External Affairs or to the RCMP and not directly to CSIS. These were the appropriate channels at the time. While several warnings were specific as to the threat, i.e. hijacking, and to the flight number and date, none referred to the flight that was destroyed and none of these particular threats materialized.

The Government of India did formally request, however, that additional security be provided to their aircraft and operations during the month of June 1985. CSIS was asked by the RCMP to provide a threat assessment on the basis of this warning and the RCMP was advised on June 6, 1985 that the threat to Indian interests in Canada, including Air India, was high but that CSIS had no information indicating any specific threat to the airline.

We were unable to find anything in any of the many warnings we saw issued by the Government of India, either specifically referring to Air India or to other more general threats, that would have provided an intelligence lead enabling CSIS to predict the attack on the doomed aircraft.

#### **(f) Events After the Disaster**

Understandably, CSIS was not immediately in a position to respond to the intelligence demands following the disaster since few investigators except those already directly involved in the investigation of Sikh extremism were in any way knowledgeable about the principal targets or about Sikhism and its dispute with the Government of India. The dramatic increase in personnel assigned to the investigation of Sikh extremism created initial problems of familiarization. We found, however, that there was immediate and full cooperation with the RCMP and a free exchange of information took place between the two agencies. Liaison arrangements were established at HQ and at regional offices.

We looked for any evidence of conflict or lack of cooperation between the RCMP and CSIS and found that while there were personality differences that arose from time to time,

---

these did not have any serious consequences. Also, we noted that some activities of both CSIS investigators and members of the RCMP were seen as encroaching upon the responsibilities of the other agency, again, with no serious consequences.

We noted one serious dispute that did occur after the disaster which involved an acrimonious exchange between two senior officers of the agencies that included an RCMP allegation that CSIS was acting in an area that was within the criminal investigation responsibilities of the RCMP. It appeared to be an isolated clash based to some extent on a misunderstanding and had no long term effect on the ongoing cooperation between the two agencies.

In seeking a cause for these problems we found that despite early concerns when CSIS was established that responsibilities regarding terrorism might overlap, CSIS policies detailing its relationship with the RCMP on cases involving security offences had not been developed. Early instructions issued from CSIS HQ to the regional offices failed to rectify this shortcoming. We noted as a consequence, indications that even the mandated role of CSIS in respect to the investigation was not clear to all personnel. One former senior officer told us that while the role was well understood by senior personnel, he was concerned that some CSIS investigators would conduct their inquiries as though they were criminal investigators and would compete with the RCMP to solve the case.

Other former senior officers, including the first Director of CSIS, did not share this concern. In the event, we saw no early instructions from CSIS HQ that attempted to clarify the CSIS mandate vis-à-vis the RCMP criminal investigation or which set out CSIS policy regarding the sharing of information and intelligence with the RCMP. We consider this to have been an unfortunate oversight on the part of senior management.

As the investigation progressed, RCMP officials felt it necessary to examine CSIS files on certain Sikh extremist targets in more detail. CSIS, whose mandate it is to collect intelligence and not evidence, was at first reluctant to expose its files, and by extension its methods and sources, for any evidentiary use by the RCMP. Lengthy negotiations took place between the two agencies, but eventually the RCMP investigators were allowed access to the files subject to some mutually agreed conditions on the subsequent use of the information.

Overall, we found no evidence that access to available CSIS information relevant to the RCMP investigation of the disaster was unreasonably denied to the Force.

A serious issue later arose, however, over the fact that in accordance with its established policies, CSIS had already erased three-quarters of the 200 or so audiotapes of the principal target's conversations recorded before the disaster and so these were not available to the RCMP for their requested examination.

---

## (g) The Erased Audiotapes Issue

We found that in the Spring of 1985, as part of its investigation into Sikh extremism in the British Columbia Region, CSIS obtained a warrant to intercept the private communications of the leader of one of the Sikh extremist groups, who was later to become one of the principal suspects in the case. We looked into the erasure of certain audiotapes collected by CSIS between March and July 1985 as the product of the warrant. Central to the issue were concerns that important information might have been lost through these erasures.

CSIS affirmed that the tapes were erased in accordance with their policies and the Government's intention that such material should not be retained unnecessarily. We examined the CSIS policies to assess their appropriateness and the level of compliance.

**CSIS Policies in 1985.** Our review showed that CSIS had not yet developed its own policies in 1985 relating to the handling and processing of telephone intercepts recorded on audiotape. CSIS employees relied on different sets of policy and instructions governing retention or erasure which were developed and used earlier by the RCMP Security Service. The criteria for the retention of tapes were based on outdated terms having no defined meaning under the *CSIS Act*. This appears to have created confusion among the CSIS personnel who knew of the policies. Most employees involved with the collection and analysis of taped intercepts, however, were found to have had little or no understanding of the policies or even to have known of their existence. Importantly, few appeared to have been aware of the criteria and procedures for retaining a particular audiotape.

To compensate, the CSIS investigators and their technical colleagues relied on oral instructions or accepted practices from the past. These practices contained flaws that were not uncovered until the Air India tragedy prompted a closer examination.

From our review of the chronology of events and issues relating to the handling and processing of the Sikh extremist audiotapes, we found that the CSIS policies and procedures governing the retention and erasure of audiotapes existing at the time of the Air India disaster were seriously deficient in relation to accounting records and responsibility for decisions.

We believe two instructions were important in relation to the erasure of the Sikh leader's tapes. Three months before CSIS came into being, an instruction was issued which removed from Service facilities the capacity to collect and preserve criminal evidence tapes. This instruction was consistent with the provisions of the *CSIS Act* establishing the Service as an intelligence agency with no police powers or responsibilities.

The second document, from a less senior manager, instructed the CSIS Regions to retain tapes containing incriminating passages for one year to assist in the preparation of affidavits to renew warrants where this was considered necessary. The Regions, for reasons



---

which are not clear, chose to ignore the instruction. While this instruction would have lowered the existing criteria for retention, compliance, at the very least, might have enhanced investigator awareness of the option to retain tapes.

**Chronology of Events.** The telephone wiretap on the Sikh extremist leader was activated in March 1985, before the CSIS office in Vancouver was able to obtain the services of a Punjabi speaking translator. As the Service had difficulty finding a suitable translator, arrangements were made as a temporary measure to have the tapes translated in Ottawa. These arrangements soon broke down and by the time an on-site translator was obtained in early June, the B.C. Region investigators had been able to review only the tapes recorded to the beginning of April 1985, and a backlog of about 100 unprocessed tapes in which only the English language portions had been transcribed, had built up just prior to the disaster. We noted in this regard, that there was an apparent lack of serious concern by CSIS management over the long delays in the processing of these tapes.

A residual backlog of more than 80 tapes, which were recorded in April and early May, was not eliminated until late September and early October of 1985. Of these, only 50 tapes, which were translated by an RCMP official and thus deemed by CSIS not to have been assessed for intelligence purposes, were not subsequently erased in accordance with existing policy. Four others, retained for technical purposes, also survived.

On November 13, 1985 the RCMP asked CSIS for an accounting of all the tapes to that time related to Sikh extremists. The B.C. Region stated that almost all of their tape holdings prior to November 4, 1985 had been erased in accordance with CSIS policy. On February 7, 1986 the Department of Justice asked CSIS to retain all tape intercepts related to Air India. By this time, all tapes recorded since March 27, 1985, except for the 54 mentioned above, had already been erased. A claim by the RCMP that CSIS had been requested, in late June 1985, to retain all of the tapes from that date could not be substantiated.

The survival of fifty four of the 200 or so tapes recorded before the disaster was important in that it allowed the RCMP to analyze their content and determine that they contained no significant criminal information. The guarded way in which the recorded conversations were conducted also tended to reinforce the CSIS position that the other tapes already erased contained nothing significant.

In 1985 there were no clear guidelines for accountability. Discrepancies in the documentation make it impossible to obtain a definitive number of the tapes recorded by the Service from March to July 1985. The CSIS estimate is that there were 210 tapes recorded during this critical period.



---

We looked to see if it was likely that this lack of an accounting system resulted in any audiotapes being erased before being processed. As the accounting records for the processing of the Sikh extremist leader's tapes are fragmentary, it is now impossible to say with certainty that no unprocessed tapes were erased.

In conclusion, we found there was an absence of appropriate policy and clear guidelines as to who should decide whether an audiotape was to be retained or erased. There was confusion in CSIS' ranks on this issue and on the meaning of the retention criteria. In the case of the Sikh extremist leader's conversations, investigative personnel considered that there was no significant tape content and therefore they were not required to make any decision or to provide any direction on the retention or erasure of the reviewed tapes. Consequently, the disposition of these audiotapes was not subject to any formal and attributable erase/do not erase decision process but was an automatic erasure procedure left to those persons lowest in the responsibility hierarchy.

A brief review of one other similar case in the year following the disaster suggests that several of the problems we noted above were not unique to this investigation<sup>1</sup>.

**(h) Foreign Government Involvement**

Allegations of wrong-doing in Canada by the Indian government, which long concerned the Sikh community, reached new heights in the wake of the Air India crash. Statements by leaders of the Sikh community and media articles produced a storm of controversy. The publication of the book, "Soft Target" in 1989 synthesized the allegations and accused the Government of India (GOI) in general and its foreign intelligence agency, the Research and Analysis Wing (RAW) in particular, of complicity in the crash. The conspiracy theories became widely known and still endure years after the tragedy.

We reviewed these allegations and others pertaining to any foreign government involvement in the crash. For each allegation, however, we either learned of credible explanations for the activity or, more often, the information we saw did not constitute trustworthy evidence in support of a conspiracy theory. That said, on one issue that we examined, the Service did not pursue its investigation in the years after the crash to the extent that we would have expected. The information that the Service did collect in this case was passed to the RCMP to review in the context of their criminal investigation.

The RCMP, which is conducting the criminal investigation of the Air India crash, has twice responded to questions about the involvement of the GOI. In November 1985, the RCMP publicly stated that such allegations were "without substance or foundation". In a briefing the RCMP provided to us in February 1992, the Force again stated that it does not have evidence to support this theory.

---

## **(i) Conclusions**

On the basis of our findings, we conclude that prior to the disaster, CSIS was investigating potential threats posed by Sikh extremists in accordance with its mandate and in a manner consistent with the then perceived level of threat. We further believe that CSIS fulfilled its mandate to investigate the possible terrorist threats and that it advised the appropriate government and law enforcement agencies of the information it had in a timely and comprehensive way.

Based on our review of the information that CSIS possessed prior to the crash, the Service was not in a position to predict that the Air India flight was to be the target of a terrorist bomb.

In the absence of clear Service-wide policies to deal with a terrorist incident of this magnitude, we conclude that CSIS senior management did not provide the direction we would have expected concerning the Service's mandate and role in relation to the RCMP criminal investigation.

We also conclude that in the period following the disaster, all information in CSIS' possession that was relevant to the investigation was provided to the RCMP. Delays caused by incomplete or inadequate policies, however, did occur.

Disputes and difficulties over cooperation and the conduct of the investigation occurred between members of CSIS and the RCMP but these tended to be isolated and on a personal level, and we believe that they had no serious detrimental effect on the respective investigations.

We noted that the CSIS policies in relation to the collection, retention and erasure of surveillance audiotapes were seriously deficient as well as being generally inaccessible to investigators and that the informal procedures developed to compensate for these problems were also inadequate. Nevertheless, it is unlikely that the prevailing practices resulted in the loss of important information relevant to the disaster and the subsequent investigation.

We reviewed the CSIS information to assess whether an agency or representative of a foreign government was involved in the destruction of the aircraft. Based on the material we examined, the information collected by CSIS does not support the theory of complicity by a foreign government in the crash of Air India flight 182.

---

## 3. Case Studies

---

### Attack on the Iranian Embassy in Ottawa

#### (a) Introduction

At about 12:18 p.m. on April 5, 1992, some 40 individuals armed with crowbars, sledgehammers and a ladder attacked the Iranian embassy in Ottawa. Most were members of the Mujahedin-E-Khalq (MEK) and were protesting an Iranian air attack on the MEK base inside Iraq earlier that day.

The Ottawa attack began three hours after an attack on the Iranian embassy in Bonn, Germany. It was also preceded by at least seven other attacks in Europe.

Under the *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, the host nation must protect embassies and diplomats. In Canada, their protection is the specific responsibility of the RCMP, with advice from External Affairs. CSIS has no protective functions, and its officials have no peace officer powers. Specifically, they are not authorized to carry weapons.

CSIS does perform some functions concerning embassies. For example, it provides intelligence concerning threats by issuing periodic threat assessments. It also advises the RCMP and local police of any specific threats against embassies that come to its attention. CSIS can, and often does, distribute relevant information from foreign intelligence services.

#### (b) Warning of the Embassy Attack

In March, 1991, CSIS provided an updated embassy "threat assessment". It indicated an ongoing, moderate threat. The recent move of the Iranian embassy from a high-rise to a detached, four storey building may have made it more vulnerable to attack.

Reportedly, on September 19, 1991, someone threw a crude firebomb at the wall of the Iranian embassy. Damage was minor. There was no link between the firebomb and the April 1992 attack. Following the firebomb incident, the RCMP offered additional protection, which was refused.

Before April 5, 1992, no allied intelligence service, including CSIS, had predicted or forewarned of a possible imminent attack against Iranian diplomatic establishments. Indeed, there were signs of lessening tensions. The trend, despite a number of incidents, was away from violent attacks.

---

### (c) The Day of the Attack

CSIS maintains a Crisis Management Centre (CMC) at Headquarters. The Duty Officer in the Centre monitors commercial wire services and radio and television news broadcasts around the clock. The Duty Officer has a range of tasks and follows a standard routine in reading reports from the printers and performing other duties.

Beginning at 7:12 a.m. on April 5, the CMC received a series of wire service stories about the bombing of the MEK base in Iraq. Some discussed the reaction of the MEK, but none referred to possible attacks on Iranian interests. Starting at 11:21 a.m., the CMC received three stories of disturbances in Europe.

---

**Table 1. Information Received by Headquarters  
Crisis Management Centre**

---

<b>Wire Service Reports</b>	<b>Time stamp on report*</b>	<b>Cleared by Duty Officer</b>
Bombing of MEK base in Iran (first of several)	7:12 a.m.	7:30 a.m.
Attack on Iranian embassy in Paris	11:21 a.m.	11:30 a.m.
Attack on Iranian embassy in Bonn	12:02 p.m.	12:15 p.m.
Attack on embassy at TheHague	12:05 p.m.	12:15 p.m.

---

\* All times are Ottawa times.

No specific warnings came from allied intelligence services. The intelligence services and the media, it appears, thought the disturbances to be police matters and of strictly local interest. CNN, the news network, did not cover the story until approximately 4:30 p.m. Ottawa time — four hours after the attack on the Ottawa embassy. No specific warnings came from or through CSIS Security Liaison Officers (SLOs) in Europe. This is understandable, because there are few SLOs, and they have no specific responsibility for “real-time” monitoring of the media.

CSIS did receive information that the Iranian air attack was in fact significant and might cause problems. However, no specific problems were identified. This information did not reach CSIS Headquarters before the embassy attack because it was given, in error, to the Ottawa Regional Office. That office did not learn of events in Europe until after the Ottawa attack because wire service reports are not usually received at CSIS Regional Offices.



---

Headquarters had the wire service reports about European events, and the Regional Office had information about possible problems, but neither had the complete story.

**(d) CSIS Presence near the Embassy on the Day of the Attack**

According to RCMP records, an RCMP vehicle conducted a routine check on the embassy at 12:12 p.m. The officer saw nothing unusual. When the attack occurred, CSIS was in the vicinity of the embassy for other reasons.

The attack on the embassy began at about 12:18 p.m.. Ottawa City Police received the first call about the attack from a private citizen at 12:19:31. Slightly later,<sup>1</sup> CSIS Ottawa Region received a call from a CSIS employee, and the supervisor tried to telephone the RCMP. The telephone failed, causing a delay of about 30 seconds before another telephone was used. The RCMP received the CSIS call at precisely 12:21 p.m.

Press reports indicated that CSIS employees videotaped the attack. This is correct. CSIS personnel in the area of the embassy had been practising using a video recorder before the attack. The camera was subsequently turned on to events at the embassy. The videotape begins with the words, “call the RCMP”, followed by “Roger, Roger, I’m on the phone”, the words of the Supervisor in Ottawa Region. Clearly, CSIS called the police before starting to record.

**(e) CSIS-RCMP Cooperation**

Claims have been made about allegedly poor cooperation between CSIS and the RCMP during the embassy attack. We asked the RCMP, Ottawa City Police and a host of individuals in the Service if there were such problems. Not a single person could cite any problem either in general or relating specifically to the embassy attack. A copy of the CSIS videotape was delivered to the RCMP within three hours of the attack for use in criminal investigations.

**(f) Conclusion**

The Service provided the Canadian government and the RCMP with an assessment indicating an ongoing, moderate threat. However, neither CSIS nor any other western police or intelligence agency had any specific warnings of attacks on Iranian embassies. There is ultimately no evidence pointing to a planned attack in Canada.

---

<sup>1</sup> We attributed the delay to the position of the CSIS personnel, who could not see the first activities of the attack.



---

On the day of the attack, CSIS activities were hampered because a telephone call meant for CSIS Headquarters was mistakenly rerouted to Ottawa Region. No one at Ottawa Region was aware of the error. Headquarters was thus denied significant information. The way CSIS handled information before the attack, therefore, was flawed. Intelligence was not collected and assessed at one location. The analysts at Headquarters, who are the ultimate experts, were not informed until after the attack. Still, would this information, if examined as a whole by the experts at Headquarters, have led a reasonable person to issue a warning to the police? We suspect not.

CSIS was in the vicinity of the Iranian embassy for other reasons when the attack began. Its presence was not in anticipation of the attack. A video recording was made. However, CSIS first called the police before starting the recording.

### **The “Illegal”**

In 1988, the Service began a two-year investigation after a suspected foreign intelligence officer and an individual from a developing country were observed meeting. The Service used surveillance, inquiries with allied intelligence services, interviews and other investigative tools.

It appeared that the intelligence officer was actively recruiting the individual, who showed signs of accepting. He obtained unclassified materials for the intelligence officer, agreed to covert meets and other security arrangements, and accepted small amounts of money. It seemed that his recruitment was nearly complete and that the intelligence officer was preparing him for “bigger and better” things.

The Service investigated vigorously. Through searches of records, CSIS identified the individual. CSIS officers had initially thought that he might have a false identity and might therefore be an “illegal”.<sup>2</sup> CSIS carefully monitored his movements and meetings with the intelligence officer. The intelligence officer later left Canada. Overall, CSIS effectively defused a potentially dangerous spy operation.

The individual may have eventually represented a serious threat to the security of Canada. He was at one time accorded the highest level of targeting authorization — level 3 — which permits the use of all investigative powers. CSIS subjected him to fairly extensive investigation. This was appropriate in this case.

---

<sup>2</sup> An “illegal” enters a foreign country using stolen or forged documents. Once there, the illegal generally uses a different identity and nationality supported by a second or third set of documents. Illegals eventually try to acquire genuine documentation from the host country that supports their assumed identity. R.W. Corson and R.T. Crowley, *The New KGB* (New York: William & Morrow Company Inc., 1985) at 66.

---

The conduct of the investigation, however, involved discreet inquiries through a third party to a nation that has a history of human rights violations. Ministerial direction requires caution in any dealings with officials of such states. Given the parties involved and the Ministerial caution, our report suggested that there should have been consultation with the Minister.

There is no record on file to indicate that proper procedures were followed in obtaining some specific sensitive personal information. Furthermore, CSIS gave information identifying the individual to External Affairs. Section 19 of the *CSIS Act* requires a justification for such disclosures. In this case there was none, because CSIS had already defused the threat before the disclosure.

The investigation was pursued with appropriate tenacity and zeal. Later findings were to confirm that the investigators' instincts in this case were correct.



---

## 4. Activities During the Gulf Conflict — Community Interviews

---

In 1991-92, the Committee analyzed in depth the CSIS community interviews program that operated during the Gulf conflict. Our study sought to respond to the concerns expressed by the Canadian Arab Federation (CAF) in its special executive report: *The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the Arab Canadian Community*. We were also responding to concerns that the British Columbia Civil Liberties Association (BCCLA) raised in a section 41 complaint to the Committee.

Specifically, we attempted to determine whether:

- the interviews program complied with legislation, Ministerial direction and CSIS policy and procedures;
- the interviews program was “strictly necessary” to advise the Government of Canada about threats to national security;
- the information collected from the interviews and retained on files was relevant to the activities being investigated; and
- the way CSIS investigators conducted the interviews was unnecessarily intimidating, coercive, or public.

Our investigators identified community interview reports in CSIS files. We examined CSIS Headquarters instructions to regions about interviews. We interviewed CSIS managers. We met with ten Arab Canadians who had been interviewed by CSIS. We told them that they would not be subject to retaliation in any event, but also assured them that their names would not be provided to CSIS or to any other department.

### Specific Findings

We may never know the exact number of individuals contacted by CSIS during the Gulf conflict. This is because no specific code was used for the entry of the interview reports in the CSIS database. However, we are satisfied that there were about 187 interview reports. There may be more contacts that were not reported by CSIS investigators.

**The Canadian Arab Federation Concerns:** The CAF report expressed numerous concerns. We attempted to answer the following specific CAF allegations:

1. That CSIS exchanged information with foreign agencies, specifically with the Israeli Secret Intelligence Service (Mossad).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> CAF Executive Report, page 2.

---

**Our finding:** We could not find any evidence that CSIS communicated any information or intelligence generated by the community interviews to any foreign agency.

2. “CSIS activities were intended, at least in part, to have a chilling effect on the Arab Canadian community.”<sup>4</sup>

**Our finding:** We found no evidence that the Service actually intended to have a chilling effect on the community. Due to the stress caused by this intense international crisis, the uncertain immigration status of some persons interviewed and the poor reputation of security services in the Middle East, it is quite likely that some interviews did have a chilling effect.

3. The interviews with Arab Canadians were inherently abusive in that the primary criterion in selecting the individuals was their Arab origin. CSIS’ administration of a loyalty test through the question “What do you think of the war in the Gulf?” was insulting and demeaning to Arab Canadians.

**Our finding:** It was not “inherently abusive” to meet members of these communities to determine whether threats to the security of Canada might emanate from the Gulf crisis. Nor can it be inferred that CSIS was questioning the loyalty of Arab Canadians simply by seeking the views and intentions of some elements of the community.

4. “A large portion of the Arab Canadian community has a very different experience with secret police forces in other parts of the world. Indeed, the psychological impact of a CSIS visit, especially when done without prior notification, was often massive. The line of questions CSIS officers asked Arab community members was often irrelevant and demeaning. Specifically, some questions related to religious beliefs, and technical information, such as that regarding citizenship.”

**Our finding:** We believe the fears expressed by some individuals contacted by CSIS and found them understandable. It is worth noting that there have been two other community interviews programs since the Gulf crisis, and that there have not been any complaints arising from either of them.

**The Canadian Arab Federation Case Studies:** The CAF report described five cases where CSIS had allegedly acted improperly. We met the three individuals mentioned in three case studies. For the other two cases, we sent formal questions to CSIS and reviewed files.

---

<sup>4</sup> CAF Executive Report, page 8.



---

1. Arab Canadians placed under surveillance: The CAF alleged that some Arab Canadians were placed under special surveillance. For example, it was alleged that CSIS paid a surprise visit to a man's home and asked questions about his religion, attendance at a mosque, and the political affiliations of his family members.

**Our Finding:** This case illustrates the difficulty we faced because of the generality of some allegations. A member of the Committee met with the individual concerned. The individual expressed concerns about the surprise nature of the visit, the fact that he was being consulted not as a Canadian citizen, but rather as an Iraqi, that simplistic conclusions would be reached from his answers on his religious beliefs, and that answering questions about his family's political affiliations could prevent them from being accepted as landed immigrants. We recognize that a knock on the door or a telephone call by a representative of a secret service can be quite a surprise for ordinary citizens. However, we believe that, when conducted properly, a direct approach is the best procedure for a community interviews program. We also found that the Service did not reach simplistic conclusions on the individual's religious beliefs, and that no exchanges of information with the Department of Employment and Immigration or other domestic agencies occurred in this case.

2. CSIS surveillance in violation of its mandate: Last year we reported on allegations that CSIS had conducted inquiries or interviews at the University of Calgary.

**Our Finding:** We examined the allegations further and confirmed that the Service had conducted no inquiries or interviews there.

3. Enticement — CSIS offer of protection for information: The CAF report alleged that CSIS offered protection to a man in return for information about the Iraqi community. He apparently refused.

**Our Finding:** Our staff met the man and found that the offer for protection was more evident to the CAF than to the individual. There was no evidence of direct enticement.

4. CSIS photography of Arab Canadians: The CAF alleged that an Arab Canadian was shown several photographs of ordinary Canadian citizens of Iraqi origin.

**Our Finding:** We questioned the Service about the photographs. The Service replied that, with one exception, all the photographs were of foreign nationals with no status in Canada. We have learned that the exception fell within the mandate of the Service.

The CAF also claimed that the Service had met three times with the individual. CSIS allegedly visited him at his apartment and took him to a meeting which lasted more than five hours in a six-by-ten foot room with no windows or clock.

---

**Our Finding:** We reviewed the accounts of those interviews. According to CSIS, this individual had been met only twice, both times at CSIS offices. We also met the individual. He stated that he met only twice with CSIS. Both meetings were held at CSIS offices.

5. CSIS monitoring of Arab Canadian telephone traffic and visit by CSIS: We asked the Service to produce all the information it held about one individual. We reviewed all relevant CSIS documentation. We also contacted the individual.

**Our Finding:** We found nothing to confirm the tapping of the phone line or the CSIS visit. We confirmed that CSIS did nothing inappropriate or illegal.

**The British Columbia Civil Liberties Association Concerns:** In a letter dated April 15, 1991, the BCCLA complained to the Director of CSIS about CSIS interviews of Arab Canadian community members. The Association had received reports from the Canadian Arab Federation that visits by CSIS agents were unannounced and had been informed that interviews were sometimes unnecessarily public and coercive. The BCCLA was also informed that several interviews involved inappropriate questions.

On May 27, 1991, the Director wrote to the President of the BCCLA saying that the Service had met with fewer than 200 individuals across Canada. CSIS believed that these individuals could help CSIS. The Director said he was always concerned by allegations that CSIS employees may have acted illegally or inappropriately. The Director's letter continued that, short of seeing the details of a specific case, he could say with confidence that "CSIS employees acted responsibly, within the law and policy and in accordance with the expectations of Canadians that the Service would be on guard in the face of the very explicit threats of terrorism that had been made".

The BCCLA was not satisfied with this response. On June 20, 1991, the BCCLA President submitted a formal complaint to us. Our Executive Director and Senior Complaints Officer met the President and the Vice-President of the BCCLA to discuss their concerns. Because there was no specific complaint by Arab Canadians, it was agreed that a general review of CSIS activities would be the best approach for the Committee to take.

The BCCLA request covered three topics. The requests, and our responses, follow:

- (a) SIRC should review the reports of CSIS officers who visited citizens and residents of Arab and Iraqi descent during late 1990 and early 1991 to determine, if possible, whether the visits were unnecessarily coercive or public.

**Our response:** It was difficult to establish precisely whether the approaches were in fact coercive. However, the visits were sometimes perceived as coercive. This is primarily because the persons interviewed were rarely told that the interview was optional. We know of only four cases where CSIS made it clear that the

---

interview was optional. In some other cases, the individuals were clearly reluctant to meet, but eventually agreed. In a few instances, the Service sought information about Arab Canadians from other people or organizations.

- (b) SIRC should seek out the views of members of these ethnic communities on the nature and result of the visits to their members by CSIS officers.

**Our response:** The CAF report states that “to the frustration of the Canadian Arab Federation, Arab Canadians who reported their cases to it are concerned about retaliation and now prefer to forget the incidents rather than file official complaints . . .”. We have experienced the same frustration. We depended on the President of the CAF to facilitate access to the community. Finally, we met with ten persons. We exhorted them to encourage others to meet with us, but to no avail.

- (c) If SIRC determines that the scope of the visits or the manner of the approach was inappropriate, given the sensitivities of members of these communities, SIRC should make a report to the Solicitor General of Canada containing its findings, and provide recommendations to CSIS for addressing any areas of concern.

**Our response:** We found that the community interviews program was appropriate and strictly necessary to advise the government about threats to national security.

## **General Conclusions and Recommendations**

### **Compliance with legislation, Ministerial direction, and CSIS policy and procedures:**

The interviews program complied with the law. It was a duly authorized investigative activity.

The community interviews program is designed to evaluate the presence and magnitude of a suspected threat to the security of Canada. CSIS is not, therefore, investigating the individuals it wishes to interview. It need only establish their identity. However, because the community interviews program requires a TARC level 2 authorization to proceed, CSIS investigators have more authority than is necessary to conduct a simple identity check.

### **Recommendation:**

The Committee recommends that, in the normal course of events, a community interviews program be authorized at a special TARC level 1, with full authority to collect any information strictly necessary to establish the identity of prospective interviewees. This special level 1 authorization would require the approval of the Director or Deputy Director Operations at CSIS Headquarters.

---

**Retention of Information about Persons Interviewed:** Even a program to obtain strictly limited information about a prospective interviewee can result in a considerable amount of information accumulating in CSIS files. Since the individuals concerned are being asked to assist CSIS in identifying a possible threat to the security of Canada and are not targets themselves, it would be wrong for more than a minimum amount of personal information about them to be kept in CSIS files.

**Recommendation:**

**The Committee recommends that within a reasonable period following the completion of a community interviews program, the information held by CSIS on individuals interviewed be reduced to the absolute minimum required to record the person's identity and the fact that an interview was conducted.**

**Was the Community Interviews Program Necessary?:** During the Gulf conflict, various regimes called for terrorist actions against Iraq's opponents. Canada was among those opponents and was not immune to acts of terrorism. It was the responsibility of CSIS to enhance its understanding of the environment from which threats might arise. The interviews program was strictly necessary to advise the Government of Canada about threats to national security.

**Relevance of the information to the activities being investigated:** There is often a strong sociological relationship between the state and religion in Middle Eastern countries. We believe the Service would have been negligent if it had not taken this into account during the community interviews program.

**The way CSIS conducted interviews:** We recognize the danger in making a global assessment. It might not sufficiently reflect specific circumstances and events that came into play in individual interviews. With this caveat in mind, we conclude that CSIS conducted the interviews in a professional manner. The ten individuals we met stated as much. We have found nothing to confirm the allegations of harassment. If there was any "sense of intimidation" arising from the interviews as described by the CAF (and we are not disputing that some of the other 177 individuals approached by CSIS may have felt intimidated), we believe it may well have been due to the intense international crisis, the uncertain immigration status of certain persons interviewed, and the reputations of security services in certain areas of the world for unscrupulous conduct.

We did find that, in a few cases, the way CSIS approached individuals was quite forceful. For example, some individuals resisted the proposal for an interview when CSIS telephoned them, but CSIS later interviewed them nonetheless.



---

## 5. Other CSIS Operations

---

### Arrangements with Other Governments

#### (a) Foreign Arrangements

In 1991-92, the Service received Ministerial approval for the establishment of four new or expanded foreign arrangements. Two involved countries with poor human rights records. Of these, one is contingent on the foreign agency meeting certain conditions which, to date, have not been fulfilled.

#### (b) Domestic Arrangements

During the same period, the Service concluded one permanent Memorandum of Understanding (MOU). The MOU, signed with Quebec's Department of Public Safety, covers exchanges of information between CSIS and the *Sûreté du Québec*, the Montreal Urban Community Police Force and other municipal police forces.

### Exchanges of Information with Foreign and Domestic Agencies

#### (a) With Foreign Agencies — London and Paris

Subparagraph 38(a)(iii) of the *CSIS Act* requires the Committee to review arrangements entered into by CSIS under subsections 13(2) and (3) and 17(1) of the Act. These include arrangements with foreign states. The Act also authorizes us to monitor the information and intelligence provided under the arrangements.

Under this authority, we conduct a review every two years of a sample of the correspondence from CSIS to foreign agencies. We do this to ensure that CSIS has made no excessive or unnecessary use of its powers. Our most recent review also examined key issues pertaining to the operations at the foreign posts and the organization of the Field and Liaison Unit at CSIS Headquarters.

In the summer and fall of 1991, we reviewed what information and intelligence CSIS had released to British and French agencies, then assessed whether the releases complied with the *CSIS Act*, Ministerial direction and CSIS policies and procedures. We conducted our reviews at CSIS Headquarters in Canada and at the Security Liaison Officer posts in London and Paris.

The first samples of material from the two posts were exchanged during the Gulf War — a critical period for the Service and its counterparts abroad.

The Committee looked at several issues: the statutory basis for the retention, dissemination or receipt of the information; compliance with foreign arrangements; accuracy of the



---

information provided by CSIS; whether the importance of the investigation outweighed the potential damage to individual rights resulting from disclosure of information; and the controls in place at Headquarters and at posts abroad for the material the Service releases.

**Findings:** Our review concluded that releases of information by the two posts examined have been appropriate. Correspondence exchanges complied with the foreign arrangements and met the statutory requirements for the retention, dissemination, and receipt of information. Our criticisms focused almost entirely on the absence of or deficiencies in policy.

In our 1989-90 Annual Report we discussed the information exchanged with agencies under foreign arrangements (Chapter 5). We noted that the former Foreign Liaison Branch served an important control function as the main liaison between Headquarters and Security Liaison Officers abroad. The Branch no longer exists. Many of its roles have been reassigned to Foreign Liaison Advisers attached to the Counter-Terrorism and Counter-Intelligence Branches.

With the operational branches bearing these new SLO responsibilities, one might have expected that CSIS would have developed policy to assist them. Instead, we found major gaps in general written policies governing SLOs and the management of information sent to countries or agencies with poor human rights records. Despite this problem, the exchanges with Britain and France we examined were handled responsibly.

We concluded that SLOs at the posts should be more proactive in information exchanges. As well, we concluded that CSIS Headquarters should use the French language in messages to France. On the positive side, we noted that CSIS received compliments from some allied agencies for its threat assessments and its reports from the Analysis and Production Branch.

#### **(b) With Domestic Agencies**

Under subparagraph 38(a)(iii) of the *CSIS Act*, the Committee is to review arrangements entered into by the Service pursuant to subsections 13(2) and (3) and 17(1). These include arrangements to provide security assessments or other cooperation to provincial governments and provincial police forces. The Committee is to monitor the provision of information and intelligence under these arrangements.

In September 1990, the Committee provided to the Minister a special report under section 54, entitled "Domestic Exchanges of Information". The report made several recommendations. One called for establishing a uniform, national tracking system for domestic exchanges. In the spring of 1991, CSIS set up the new tracking system in each region and at CSIS Headquarters. This year, the Committee completed a review of the new system and performed an audit of exchanges tracked under it. We examined actual operations and other files in two regions.

---

The new system is simple. Operators place the code of the donor of the information (the organization providing the information) and the recipient (the one accepting the information) on the forms containing the information. These forms can then be retrieved by computer. No actual list of exchanges is retained.

The system seems to work well. Users are having little difficulty with it. Coding errors sometimes occur, but they are neither common nor serious. Staff have been adequately trained to use the new system.

The system, however, suffers from a lack of definitions in crucial areas. What sorts of information constitute an exchange that must be logged — information passed orally, information obtained directly from files, written exchanges made in the absence of section 17 agreements? The instructions to users provide no answers. Differences in interpretation have resulted in a considerable variation in the application of the logging system between regions.

As part of the review, we examined the operation of section 17 agreements. In general, the agreements have been functioning well, though there have been some minor problems. In particular, we examined exchanges of information between CSIS and the RCMP. Recently, CSIS has allowed the RCMP greater access to raw investigative materials.

We reviewed exchanges with other police agencies. Co-operation appears very good, though we found a complaint by one police agency that information was being withheld. We also noted possible procedural impediments within CSIS to the sharing of “perishable” information — information that is valuable now, but that will be of no use within a short time.

We also examined the use by CSIS of “sensitive” information. By sensitive, we mean medical, welfare and other similar information. CSIS officers we spoke to in two regions appeared very careful to avoid using sensitive information, and indicated that they rarely saw an operational reason for its use. Of the approximately 4,000 documents we examined, we found only one to be somewhat sensitive. This item had been used to positively identify an individual.

As part of the general audit, we assessed whether exchanges comply with the *CSIS Act*, other statutes, and the agreements with other agencies. We also examined whether the intrusions on personal privacy caused by exchanges were proportionate to the potential threat.

We concluded that the vast majority of the exchanges were properly handled. However, a few concerns surfaced. Sometimes the Service obtained access to information in files on individuals held by federal departments. Except for purposes related to security screening, such access should be reserved for the more intrusive investigations, and generally the

Service should obtain only specific information from such files. We have recommended that CSIS develop specific policies about full access to government files and that any request for full access be logged as an exchange.

As we reported last year, CSIS provides and obtains information concerning public demonstrations. Usually, this information concerns embassies, VIPs or potential serious violence. We found no problems with this process. However, the rules in the CSIS Operational Manual governing reporting on demonstrations are antiquated and make no reference to the *CSIS Act*. We have recommended that they be amended.

**Warrant Statistics**

Under the *CSIS Act*, the Service must acquire warrants from the Federal Court of Canada to use telephone intercepts and other intrusive investigative tools and devices. We publish statistics provided by CSIS on warrants issued. The Service reported as follows:

Table 2. New and Renewed Warrants, 1989-90 to 1991-92			
	1989-90	1990-91	1991-92
New warrants granted	34	27	39
Warrants renewed	50	51	73
Total	84	78	112

There has been a significant increase in the number of warrants since last year. However, there has been only a slight increase in the number of targets subject to investigations authorized by warrants.

Last year, the Committee for the first time provided a general indication of the number of persons subject to investigations authorized by warrants. There has been very little change since then. Canadians and landed immigrants directly affected by CSIS investigations under Federal Court warrants still number in the hundreds, not in the thousands.

Last year, the Committee began compiling its own statistics on warrant use, instead of relying on statistics provided by CSIS. We can now better assess the frequency of use of investigative techniques authorized by warrants, and can ask CSIS more informed questions.

**Warrant Product:** In Chapter 2 of this report, we discuss backlogs of audiotapes which contained intercepted communications. Since 1985, much has changed at CSIS in the handling and processing of this type of warrant product. New policies have been developed

---

and employees have been informed about the changes. The new controls and tracking system provide accountability.

The Committee was told that in the first half of 1992, there were cases where backlogs of tapes existed. In two-thirds of these cases, CSIS has given a satisfactory reason for the backlogs and the measures taken to eliminate them. We are, however, concerned about a significant backlog in one region and we are pursuing the matter.

**Counter-Terrorism (CT) Program**

**Counter-Terrorism Branch:** The past year in the Counter-Terrorism Branch might best be described as “business as usual”. Still, this means that a great deal of activity indeed took place in the Branch. At the beginning of the fiscal year, the Service was completing its investigative activities relating to the Gulf War. We reviewed those activities in Chapter 4. Shortly after the fiscal year ended, the Iranian embassy in Ottawa was attacked. We reviewed this incident in Chapter 3. Amidst these publicly known events, the covert work of the Branch continued apace.

The Branch has recognized that the dynamics of international terrorism will change in response to the new international alliances, such as those formed during the Gulf crisis. As a coalition partner during the ensuing war, Canada may have become a more desirable terrorist target. Resource allocations within the Branch have changed accordingly. Situations are also changing on the domestic front, and the Branch strives to anticipate and respond to the resulting terrorist threats. The recommendations of the Director’s task force now assessing the operational priorities of the Service (see Chapter 9) may profoundly affect the direction of the Branch in the 1992-93 fiscal year.

We are interested in how the Branch responds to changes in Canada as well as changes abroad. We will be especially vigilant about CSIS actions which might have an impact, no matter how inadvertent, on the domestic political process.

**Threat Assessments:** CSIS issues threat assessments to its clients in other federal departments and agencies. During the 1991-92 fiscal year, the Threat Assessment Unit produced 885 threat assessments. This represents a substantial decrease from the previous year’s total of 1,145. The 1990-91 total was higher due to the Gulf hostilities and several other investigations then ongoing.

**Research Studies:** In our 1988-89 Annual Report we repeated our concern that the research function in the Counter-Terrorism Branch was suffering because the unit responsible for research was also responsible for briefings. Demands for briefings were frequent and urgent, and often displaced the research function. We still maintain that the Branch would benefit from having a separate research unit to consolidate operational intelligence. This would enable the Branch to determine patterns in global trends, thus



---

allowing the Branch to better determine new threats. The supremacy of the briefings function is shown by the recent name change to the “Briefing and Production Unit”. CSIS notes that the research and analysis of the Analysis and Production Branch (RAP) is carried out in close conjunction with the CT Branch.

During 1991-92 the Branch prepared a study of the incidents and threats of terrorism in Canada from 1988 through 1991. The summary also contained a trend analysis and a synopsis of significant cases where the efforts of CSIS prevented terrorist acts. We have asked for a copy of the study.

**Post-Mortem on Open Skies Conference:** In 1991-92, the Committee received a post-mortem report from the Service on its activities during the Open Skies Conference held in Ottawa in February 1990. The most important function of CSIS during special events is to disseminate timely threat assessments and to respond quickly to any incidents. No incidents occurred during the event.

The post-mortem report addressed key issues relevant to CSIS managers. The Committee learned from the report that CSIS internal communications were not trouble-free. The recommendations contained in the final version of the post-mortem report may solve these problems. We will reassess this issue next year.

### **Counter-Intelligence (CI) Program**

The extraordinary changes in the old Soviet Union and collapse of the Warsaw Pact have radically altered the *raison d'être* of the Counter-Intelligence Branch. Not only the targets themselves, but the fundamental basis for investigating the activities of officials from these countries have come into question.

The Counter-Intelligence Branch has a particular interest in the outcome of the CSIS task force review. To date, we have seen some shifting of resources from Counter-Intelligence to Counter-Terrorism. We have also seen the rise of a new entity, “Requirements — Technology Transfer”. The Technology Transfer Unit has operational and analytical components at Headquarters, as well as coordinators in all regional offices. The Unit investigates technology transfer issues, specifically the increase in destabilizing technologies and the foreign transfer of technology detrimental to Canada’s economic security.

The Director’s task force report (see Chapter 9) will have a direct impact on the Technology Transfer Unit. After it reviews the report, the Committee will closely examine the mandate and functions of the Unit.



---

## Analysis and Production Branch (RAP)

In February 1992, the Service reorganized the structure of RAP; it changed from having three geographical sections to two. A new functional unit devoted to strategic and issues-oriented analysis was also established. The new unit will address emerging security intelligence issues that are not focused geographically. The Service claims that a need exists for more intelligence on technology transfers, economic espionage, financial movements and significant environmental, health and refugee crises which could constitute threats to Canadian security.

A fourth section deals with administration and support issues. One objective of the reorganization is to develop and manage a CSIS marketing and client liaison program. The program would help CSIS produce more relevant products through closer collaboration with clients.

Once again this year, RAP increased its overall intelligence production. The Branch increased the quantity of intelligence reports on threats emanating from terrorism. At the same time, reports dealing with counter-intelligence matters were fewer, a result of the political developments in Eastern Europe. We noted with pleasure the hiring of a full-time French editor.

### (a) *Commentary*

The Analysis and Production Branch published 12 issues of *Commentary* during the fiscal year. This unclassified publication addresses broad concepts and strategic situations. The topics covered are:

1. Post War Iraq, Gulf Security and a "New World Order"
2. Can de Klerk Control the Violence in South Africa?
3. Problems of Postwar Gulf Security
4. Where is the Soviet Union Heading?
5. Prospects for the Middle East Peace Process
6. Terrorism and the Rule of Law: Dangerous Compromise in Colombia
7. The Soviet Disunion
8. De Klerk's Relationship with the South African Intelligence Services
9. Yugoslavia: Nations, Nationalities and Other Nationalities
10. Three trips: Terrorism: Forecast for the 1990s; International Security: Who's on First?; The Abortive Hijacking of Alitalia Flight #864
11. Azerbaijan and Armenia: Land or Peace?
12. Intelligence Needs of Newly Industrializing Countries in the 1990s.

---

## **(b) Science and Technology**

As required by a Ministerial direction, the Branch prepared a series of studies on the threat to various high-technology sectors in Canada. The Service justified these studies as follows:

Recent technological developments, business “globalization”, the end of the Cold War, and the continuing revolutions in Eastern Europe and the Soviet Union, all indicate that economics will play an increasingly important role in international affairs. Just as military security was considered to be heavily dependant on defence-related research and development (R&D), so also is a country’s economic security (i.e. its competitiveness and standard of living) now considered to be largely dependant on the research, development and adaptation to new technologies.

This link between technology and economic competitiveness has resulted in a re-examination of the concept of national security, with national security being increasingly defined in economic terms. This has led to the recognition that, in the future, a country’s political and military allies may well be, at one and the same time, its greatest economic competitors.

There is a concern therefore, that Canada and Canadian companies not be placed at a disadvantage or exposed to possible damage as a result of state-sponsored economic espionage. Whether an espionage case is of an economic or military nature, the result could be that public or private funds are wasted or their full benefits not realised, resulting in damage to Canada’s national interests. **Source: CSIS Study 91/58**

## **(c) Executive Intelligence Production Committee**

The Executive Intelligence Production Committee (Executive IPC) is responsible for providing overall direction to RAP. In 1991-92, the Executive IPC met three times.

### **Files**

#### **(a) File Management**

In fiscal year 1991-92, CSIS reviewed 230,400 files, destroyed approximately 190,000 of them and sent 1,822 of historical value to the National Archives. The rest have been reclassified into other file categories. Access to most of these files is restricted. Special procedures are in place to ensure that senior management approval is obtained before Intelligence Officers are permitted to review the restricted material.

---

We noted that CSIS reduced drastically the number of files on Canadian “right-” and “left-wing” subversives.

In 1991-92, CSIS opened approximately 80,000 files. The vast majority were screening files (immigration, citizenship, government security checks, and checks for foreign agencies).

**(b) The Special Case of Files Inherited from the RCMP Security Service**

We have for several years followed the status of the 510,000 files inherited from the RCMP. Last year, we reported that CSIS had reviewed slightly more than half of them. In 1991-92, the Service reviewed a further 31,287 files. It retained only 1,214 of these. The rest (30,073) were either destroyed or transferred to the National Archives. Some 208,671 inherited files remain to be reviewed by CSIS.

In April 1992, the media issued several reports about security files on homosexuals. Homosexuals were supposedly investigated by the RCMP Security Service in the 1950s and 60s. We asked CSIS about the existence of these files. The Service told us that the RCMP destroyed the files in the early 1980s and that CSIS never received them.

**Internal Security**

In last year’s annual report, we spoke of an internal security case involving the RCMP Security Service. We also indicated that we would examine CSIS internal security investigations further. This year, we completed our study of internal security. For security reasons, we cannot give details of our findings. However, we can say that there have been some weaknesses in the past, perhaps, in handling internal security matters. The Service has addressed these weaknesses. We can also say that the Service appears to be very vigilant against penetration attempts by foreign intelligence services.

**Domestic Terrorism**

Our 1990-91 Annual Report described our review of Service investigations of politically motivated terrorism in Canada. Section 12 of the *CSIS Act* authorizes CSIS to make such investigations. We examined how CSIS investigated threats from racist extremists and persons engaged in single issue political violence.

The Service should have reported to the Minister that one operation was likely to generate controversy. The Service consulted with External Affairs and had sought the Solicitor General’s approval for the operation. However, it did not possess complete information when it told the Minister that it expected no problems from the operation. The Service should have been more aware of the potential for controversy and the possibility of

---

unlawful activity. Accordingly, we recommend that the Service take certain actions in such situations.

National security concerns prevent giving further details about this case. However, we will shortly issue a section 54 report to the Solicitor General describing our concerns in detail.

## **Section 16 Investigations**

Section 38 of the *CSIS Act* requires the Committee to monitor requests by the Secretary of State for External Affairs or the Minister of National Defence for CSIS to conduct investigations under section 16 of the Act. Section 16 allows CSIS to collect information or intelligence about foreign states or persons in relation to the defence of Canada or the conduct of international affairs.

The Committee ensures that the appropriate Minister has requested the investigation and that the targeting complies strictly with section 16. The Committee also examines security intelligence “spin-off” provided to CSIS. We audit whether the information CSIS collects about Canadians, if any, is justifiable under section 12 of the *CSIS Act* and is retained in accordance with that section.

The Committee does not, however, review information provided to the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs as a result of a section 16 investigation. Our role is strictly limited to reviewing security intelligence “spin-off” and requests from Ministers. In the case of section 16, CSIS is merely providing a service for the collection activities of another department.

## **The Quebec Delegation in Paris**

We were advised of a press report that CSIS had been spying on *La Délégation générale du Québec* à Paris. So far, we have seen no evidence of CSIS activity in this regard, based on our queries within Canada and our on-site review of the CSIS post in France (see Chapter 5). We will continue to monitor this matter.

## 6. Complaints

During the 1991-92 fiscal year, we received 30 new complaints, five fewer than the year before. Most were made under section 41 of the *CSIS Act*; they were complaints about “any act or thing done by the Service”.

**Table 3. Complaints, April 1, 1991 to March 31, 1992**

	New Complaints	Carried Over from 1990-91	Closed in 1991-92	Carried Over to 1992-93
Security Clearance	3	0	3	0
Citizenship	0	0	0	0
Immigration	0	0	0	0
Human Rights	0	0	0	0
Section 41	27*	4	28	3
Total	30	4	31	3

\* Of the 27 complaints, 7 were outside the Committee’s jurisdiction.

Of the remaining twenty, thirteen concerned individuals who believed that they were the subject of undue surveillance by the Service. We were able to satisfy these complaints. Three were advised to contact CSIS and were satisfied with the Director’s response. The remaining four complaints were fully investigated by the Committee.

**Mandate:** Section 41 of the *CSIS Act* directs the Committee to investigate complaints made by “any person” with respect to “any act or thing done by the Service”. Before the Committee investigates, however, two conditions must be met:

- The complainant must have first complained to the Director and not received a response within a period of time that the Committee considers reasonable or the complainant must be dissatisfied with the Director’s response; and
- The Committee must be satisfied that the complaint is not trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith.

Furthermore, under subsection 41(2) the Committee cannot investigate a complaint that can be channelled through another grievance procedure under the *CSIS Act* or the *Public Service Staff Relations Act*.



---

This year, many section 41 complaints involved persons who believed that they were being subjected to undue surveillance by CSIS. We chose to comply with the policy of the Service neither to confirm nor deny that a person is a target. However, we thoroughly investigated the allegations to ensure that:

- (a) the Service has not used and is not using its powers unreasonably or unnecessarily; and
- (b) the Service is performing its duties and functions effectively, efficiently and legally.

Some other section 41 complaints were made by employees of CSIS who had not yet used the internal grievance procedure. One complaint concerned a job applicant who had been refused a position by CSIS. Subsection 8(1) of the Act gives the Director the “exclusive authority to appoint employees and, in relation to the personnel management of employees . . . to provide for the terms and conditions of their employment”. Subsection 41(2) does not permit us to handle such complaints. We advised these complainants of the other recourses available to them.

One complaint involved a delay by CSIS in processing a person’s application for permanent residence. In the midst of our investigation, CSIS issued its recommendation to the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) and the complainant decided not to pursue the matter.

**Complaints about security clearances:** Under section 42 of the Act, a complaint can be made to the Committee by:

- (a) a person refused federal employment because a security clearance has been denied;
- (b) a federal employee who is dismissed, demoted or transferred or denied a promotion or transfer for the same reason; and
- (c) anyone refused a contract to supply goods and services to the government for the same reason.

**The limitations of section 42:** Section 42 clearly provides a recourse for public servants and those contracting directly with the government if they are denied a security clearance. However, persons employed by contracting companies, such as employees coming under the Airport Restricted Area Access Clearance Program (ARAACP) have no such right. Their only recourse lies in taking their case to the Federal Court.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> In last year’s annual report, we recommended that the government instruct all departments to treat any denial of a security clearance as if it were covered by section 42.

---

We declined to hear a case which dealt with correspondence from a representative of an employee under the Airport Program (ARAACP). We explained the inherent deficiency in section 42 and suggested that if the complaint was related to the length of time taken, type of questions, or both, the employee could complain to the Director of CSIS. The individual did not pursue the matter.

**Citizenship, immigration and human rights complaints:** As in the last three fiscal years, we received no complaints in 1991-92 about refusals of citizenship or rejections of persons as inadmissible under the *Immigration Act*. Similarly the Canadian Human Rights Commission has not referred any cases to us in the last three years.

### **Supreme Court of Canada Decision in *Chiarelli***<sup>6</sup>

The Federal Court of Appeal, in *Chiarelli v. Minister of Employment and Immigration*,<sup>7</sup> found that subsection 48(2) of the *CSIS Act* was so broadly worded that it contravened the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. That subsection states in part that “no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person”.

The Committee, however, has always interpreted subsection 48(2) very narrowly. We believed that this interpretation conformed with the letter and spirit of the Court of Appeal decision. Only evidence which, if made public, would harm Canada’s national security, reveal the identity of a human source, or reveal the methods of operation of an investigative agency has been withheld from applicants or complainants. In such cases, the Committee’s counsel has been instructed to compensate by vigorously cross-examining CSIS or other government witnesses. The Committee has also provided a summary of the main points of the evidence withheld to the complainant and counsel.

The Supreme Court of Canada heard a further appeal and rendered its judgment on March 26, 1992. The Court ruled that the *CSIS Act* and the Review Committee Rules recognized the competing individual and state interests and attempted to find a reasonable balance between them. The Court noted that the Rules expressly directed that the Committee’s discretion be exercised with regard to this balancing of interests.

The Committee interprets this decision as recognizing that we conduct investigations and hearings fairly and responsibly.

---

<sup>6</sup> *Minister of Employment and Immigration v. Chiarelli and The Security Intelligence Review Committee* (26 March 1992), (Supreme Court of Canada) [unreported].

<sup>7</sup> *Chiarelli v. Minister of Employment and Immigration* (23 February 1990), (Federal Court of Canada).

---

## Supreme Court of Canada Decision in *Thomson*

The Supreme Court of Canada judgment in *Thomson*, delivered on February 13, 1992, marks the end of a long battle by one of our first complainants. Mr. Thomson had been offered a senior position with Agriculture Canada in 1984, but the offer was rescinded after the Department's Deputy Minister denied him a security clearance based on the advice of CSIS. Mr. Thomson then filed a complaint with the Committee under section 42 of the *CSIS Act*. We issued a report under section 52 of the Act recommending that Mr. Thomson be granted the security clearance. The Deputy Minister decided to maintain his decision to deny the security clearance.

Mr. Thomson then asked the Federal Court of Appeal to set aside the Deputy Minister's decision. The Court ruled that a recommendation by the Committee was binding on the government official to whom the recommendation was made. However, the Appeal Court sent Mr. Thomson to the Trial Division of the Federal Court to obtain an order forcing the Deputy Minister to comply with the Committee's recommendation.

The judge in the Trial Division decided that he would not abide by the Court of Appeal's view that SIRC's recommendation was binding on a Deputy Minister. Therefore, he denied the application because he concluded that "recommendations", according to the ordinary meaning of the word, were simply the offering of advice.

Mr. Thomson then went before the Federal Court of Appeal a second time. The Court overturned the decision of the Trial Division, and ordered the Deputy Minister to grant Mr. Thomson a "secret" clearance.

The federal Crown appealed the decision to the Supreme Court of Canada. The issue, once again, was whether Deputy Ministers were bound to follow SIRC's "recommendations". The focus, therefore, was on the meaning of the word "recommendation" found in subsection 52(2) of the *CSIS Act*. In a 6-1 ruling, the Supreme Court held that "recommendation" should be given its ordinary meaning — the offering of advice — and should not be taken to mean a binding decision.

---

# 7. Security Screening

---

Sections 13, 14 and 15 of the *CSIS Act* provide the authority for CSIS to do security screening. The Service advises government departments on the following: government security screening, immigration and citizenship screening and refugee status determination. It also performs screening on behalf of foreign agencies.

## Government Security Screening

In 1990-1991, the Service sought to reduce average processing times for security clearances to the following: 30 calendar days for Level I (Confidential), 30 days for Level II (Secret) and 120 days for Level III (Top Secret). As of December 31, 1991 the Service had surpassed its goals. Average processing times were 19 days for Level I, 19 days for Level II and 108 days for Level III.

This improved turnaround time has several causes, including a decrease in requests from departments and increased efficiency due to policy and procedural changes. For example, departments now submit criminal record check requests directly to the RCMP instead of using the Service as an intermediary.

Level III clearances take substantially longer to process because, in addition to the credit, criminal and security indices checks required for all levels of clearance, a field investigation is mandatory. Level III field investigations must cover the preceding 10 years (20 years for a Special Access clearance). Field investigations may therefore involve several cities and provinces and, where reciprocal agreements with allied agencies are in place, foreign countries. Following standards set out in the Government Security Policy (GSP), neighbours, supervisors, co-workers and social acquaintances of an individual are interviewed to verify all aspects of the individual's loyalty to Canada and, so far as it relates to loyalty, the reliability of the individual.

## Immigration Screening

**Delays:** On average, CSIS takes 90 calendar days to perform the security screening of an immigrant. More complex cases may require more thorough checks and investigations. In a tiny proportion of cases, the screening may take between six months and two years.

A new program to streamline immigration processing outside Canada ("profiling") began abroad on June 1, 1991, but has not yet been studied or evaluated.

## Citizenship Screening

We reviewed the performance by the Service of its duty to collect, analyze and retain information about threats to the security of Canada, in the context of the Service's advice to the Secretary of State for Citizenship concerning applicants for Canadian citizenship.



---

**The Security Flag System:** In April 1988, a significant and growing case backlog (35,000 unprocessed citizenship applications) prompted a re-examination of the traditional system by which CSIS provides security advice to the Secretary of State. The Service had argued that an assessment of individuals for citizenship purposes was redundant, since a security review had already been done for permanent resident status.

Over several months, consultations between Ministers and officials of CSIS, the Department of Secretary of State, Employment and Immigration and the Privy Council Office achieved a consensus for a new approach to citizenship security screening — the “Security Flag System”.

Under the system, CSIS provides the names, aliases, and biographical data of permanent residents about whom the Service has identified security concerns, thus justifying a closer look at the time of their application for citizenship. The names are provided to the Canadian Employment and Immigration Commission for retention in a special data base under appropriate safeguards.

In processing an application for citizenship, the Citizenship Branch of the Department of the Secretary of State queries this data base to confirm landed status. If an applicant's name has not been “flagged” by the Service, the Citizenship Branch can assume that a security check with CSIS is not required and can then do the other necessary checks and procedures. If CSIS has flagged the applicant's name, the Citizenship Branch requests security advice from the Service in respect of that applicant. The new system has significantly improved the speed and efficiency of the screening process.

In assessing whether an applicant poses a demonstrable threat to the security of Canada, the Service must apply the “reasonable belief” test of the *Citizenship Act*. If the Service believes it has sufficient information to meet this test, it sends a “rejection brief” for review and approval of the Solicitor General before referral to the Department of the Secretary of State.

In other instances, the Service simply informs the Department of the Secretary of State that it possesses insufficient information upon which to sustain a recommendation for denial of citizenship. We found no instances where the Service actually made the Department of the Secretary of State aware of the particulars of its security concerns.

In March 1992, the Citizenship Flag System contained the names of less than 100 Canadian residents. For the month of the review (July 1992) the list contained slightly more than 100 names. For a third of the names on the July list, we examined the documentation that explained their inclusion. The degree of concern expressed by CSIS varied significantly from case to case. We questioned the inclusion of only two names — one because it stemmed from the now discontinued Counter-subversion program and the other because a



---

review of documentation indicated that the individual might already be a Canadian citizen. The Service has since removed both these names from the list.

**Refugee Determination Program Backlog**

The Service anticipates requiring another year to complete the review of these cases.

---

**Table 4. Refugee Determination Files**

---

Year	Files Processed
1989-90	7,639
1990-91	29,176
1991-92	20,456

---



---

## 8. Regional Audits

---

The Committee's research activities have two components. The *CSIS Act* imposes certain responsibilities, such as the "monitoring" of exchanges of information with domestic and foreign agencies. We also review issues identified by the public, Parliament or the Minister. Neither of these two functions, however, envisages a systematic review of all CSIS activities.

The Committee provides an opinion each year on the state of Service activities in general. We base our opinion in part on a general audit of all Service operations at one CSIS Regional office. We examine all targeting authorizations, warrant affidavits, approvals pursuant to Ministerial direction, surveillance authorizations and other matters. From among these, we randomly select and audit all aspects of the approval or authorization and any resulting investigation.

We are currently completing the review for 1990-91. Last year, we completed the review for 1989-90, and found the following:

**Targeting:** Under CSIS policy, no investigation can be conducted at any level without written justification and approval by management.<sup>8</sup>

Overall, the factual basis for the targeting decisions and the decisions themselves raised no problems. We also saw no difficulties with the consequent investigations. However, we were concerned about the extent of access by the Service without warrants to certain types of personal information about targets held by major private institutions. We recommended that the Minister provide clear written guidelines:

**Warrants:** CSIS prepares affidavits to support applications for warrants. We reviewed these affidavits for factual accuracy and "balance". We also examined files on the implementation of warrants, and "warrant product" — information derived from authorized warrants — to ensure that the terms of the warrant were followed and that the information obtained was accurate.

In the affidavits we found a few errors, none major. In a few cases, we disagreed with the portrayal of facts and were concerned about the omission of significant contrary information. In one case, however, we applauded the Service for including in the affidavit significant information contrary to the position taken in the application.

---

<sup>8</sup> For a detailed description of CSIS targeting decision-making process, see: *On Course: National Security for the 1990s: The Government's Response to the Report of the House of Commons Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act* (Ottawa: Solicitor General Canada, February 1991) at pp. 59-66.

---

We queried the Service about several matters relating to the execution of warrants and warrant products. We received adequate responses. The Service appears to follow strictly the rules for executing a warrant and processing warrant product, such as solicitor-client privilege. We identified no inaccuracies in the information obtained.

**Surveillance:** We examined requests for the use of surveillance and the actual use of the surveillance. Surveillance, an art, is part of the mundane, often dull work on which other investigative techniques can build. It provides information about movements, associations and, infrequently, intelligence activities. Surveillance, like any other investigative technique, requires a targeting authorization.

In our review, we found that surveillance was being done only when “strictly necessary” and that it complied with CSIS policies. All those investigated were legitimate targets. We did note that surveillance results in the collection of significant amounts of personal information (for example, about people’s associates), but we found no substantive problem with its collection.

**Ministerial directions:** Ministerial directions regulate matters such as campus investigations and operations with allied agencies. A recent Ministerial direction covers “sensitive institutions”. We noted that almost two-thirds of the operations requiring Ministerial approval involved (often only in a very limited way) educational or religious institutions. In general, we were satisfied with the respect shown for the integrity of these institutions. There were no unnecessary investigations involving them. In one instance, however, we recommended that the Minister examine and approve a sensitive operation annually, should it continue. The Solicitor General had approved it five years ago, and the operation had perhaps been forgotten at CSIS Headquarters.

---

# 9. Review of General Matters

---

## Task Force

In March 1992, the Solicitor General told Parliament that he had asked the Director of CSIS to give him “an assessment of how the security environment might affect the Service’s mandate over time”. He also announced the formation of a task force in CSIS to prepare the assessment. The Director later informed us that he expected the task force report to be available in the Fall.

## Ministerial Direction

The *CSIS Act* requires the Committee to review direction provided by the Solicitor General to the Service under subsection 6(2) of Act. Ministerial direction governs certain types of CSIS investigations in potentially sensitive areas, such as investigations on university campuses. Many Ministerial directions require that the operations they address be approved by the Minister.

The Committee examines Ministerial directions from several angles. It receives and analyzes related directions issued by the Service. It examines the implementation of directions in specific cases. It also looks for significant changes in the number of operations that require Ministerial approval.

The Committee’s concern includes, but is not focused on, compliance: whether the directions are being followed. Compliance is a primary focus of the Inspector General. The Committee’s major concern is to identify poor Ministerial direction or lack of compliance with direction that may lead to improper behaviour or violations of the *CSIS Act*.

One important Ministerial Direction concerning threats to the security of Canada and operational definitions was referred to in last year’s Annual Report. This Ministerial Direction was issued in lieu of the amendments to the *CSIS Act* itself that were recommended by the Thacker Committee. CSIS is bound by Ministerial direction in the same way as it is bound by the *CSIS Act*, but, of course, Ministerial Direction can be withdrawn or amended as future Ministers see fit. The Direction is included as Annex E to this report.

This year, the Committee received copies of three new Ministerial directions. One concerns the collection, retention and disclosure of communications intercepted under Federal Court warrants. It deals with the retention of tapes for use in potential criminal prosecutions. It also contains provisions protecting third party and solicitor-client communications.

The second is a synopsis of the annual direction from Cabinet entitled “National Requirements for Security Intelligence for fiscal year 1991-92”. The former Solicitor General revealed that “national interests” are unchanged from 1991. They are:



- 
- (a) public safety
  - (b) integrity of the democratic process
  - (c) security of government assets
  - (d) international peace and stability
  - (e) economic security

The National Requirements, the means to achieve the national interests, vary significantly from last year. Some changes are easy for the Committee to support. For example, greater emphasis is placed on determining the nature of the threat following the "transformation in East-West relations". The direction stresses new threats, such as the proliferation of destabilizing military technologies. We will examine this issue fully in the autumn of 1992.

The Committee has had some difficulty, however, with other changes to the National Requirements. The 1991-92 National Requirements place greater emphasis on protection of economic assets and Canadian scientific and technological expertise. This is a response to what is cited as "the projected shift in foreign espionage in Canada from the political-military to the political-economic sphere".

CSIS and allied intelligence services appear to be changing their definitions of "national security" to put greater emphasis on the protection of national economic interests.

A third Ministerial direction concerns the hiring of CSIS employees. It replaces an earlier direction that CSIS inform the Minister of the hiring of ex-RCMP officers. The new direction instructs the Service to inform the Minister of general personnel management policies and activities.

### **CSIS Operational Manual**

The CSIS Operational Manual interprets Ministerial direction and provides general instruction for daily use by CSIS Intelligence Officers. The two volume set contains all the rules for CSIS investigations, and includes reference chapters and "bulletins". SIRC has a copy of the Manual, and receives updates.

The Committee examines changes to the Manual as if they were changes to Ministerial direction. The Committee reviews all changes to the Manual, and almost all Committee studies begin with an examination of relevant parts of the Manual.

In 1991-92, the Service made eleven changes to the Manual. One new chapter was added, covering procedures for implementing the new Government Security Policy on security screening. The chapter contains provisions on the collection and retention of security screening information. One bulletin deals with access to the Canadian Police Information

---

Centre (CPIC) data base. It includes clauses dealing with the protection of personal information and the logging of access requests, and specifies which data banks CSIS can access directly. For example, CSIS does not have direct access to the CPIC *Young Offenders Act* data base. Other amendments to the Manual cover administrative and investigative matters.

In last year's Annual Report, the Committee noted the need for "comprehensive guidelines on the use of [the Service's] most intrusive powers" (page 4). One bulletin released in 1991-92 deals with the implementation of powers approved for use by Federal Court warrants. This item is billed by the Service as a replacement for the now defunct Technical Aids Policies and Procedures Manual. Bulletin by bulletin, the Service is putting together a full set of instructions for the use and processing of warrants. However, the process is not yet complete.

Each year we ask for an update on the progress made by CSIS in updating sections of the CSIS Operational Manual that were prepared before July, 1984, when the *CSIS Act* came into force. The Service told us that in 1991-92 it focused its development resources on core policies such as targeting, disclosure and cooperation with domestic agencies and allied services. We were told that when these projects are completed, the Service will attend to ancillary policies and other dated material.

### **Disclosures in the Public Interest**

Under section 19 of the *CSIS Act*, the Director must report to the Committee any disclosures of information to Ministers or public servants that CSIS makes in the public interest. There were no reports of public interest disclosures under section 19 during 1991-92.

### **Regulations under Subsection 8(4) of the *CSIS Act***

Subsection 8(4) of the *CSIS Act* gives the Governor in Council the power to make regulations concerning employment conditions. No such regulations were introduced in 1991-92.

### **Investigations under Paragraph 2(d) of the *CSIS Act***

Ministerial direction requires the Minister to approve targeting authorizations under paragraph 2(d) of the *CSIS Act*. The Minister approved no such authorizations during the 1991-92 fiscal year.

---

## **Report of the Director and Certificate of the Inspector General**

The *CSIS Act* directs the Committee to examine the Report of the Director of CSIS to the Solicitor General, and the Certificate of the Inspector General, which is also provided to the Solicitor General.

The Committee generally reports on activities occurring in the past fiscal year. Unfortunately, the Director's report usually arrives in late July or August, when the Committee's report is being put into final form. The Certificate of the Inspector General reaches us still later, in August or September.

The Director's report provides a useful update and overview of CSIS activities for the Committee. In addition, we obtain from the report some of the statistics we use in preparing our data base on "operational activities", as required by section 38 of the Act. However, the report is not a significant tool for our audit of CSIS activities.

In his 1991 Certificate, the Inspector General indicated that the 1991 CSIS Annual Report had weaknesses of fact and analysis that undermined its usefulness. Furthermore, the report "failed to demonstrate how CSIS had responded to government priorities".

The Inspector General noted that it was impossible for him to keep abreast of all CSIS activities in a given year. Accordingly, the Certificate was not "a certification of CSIS's entire operations in 1990-91". In the Certificate, the Inspector General informed the Minister of three instances of non-compliance with Ministerial direction or the *CSIS Act*, and one instance of a lapse in Service reports to the Minister.

## **Inspector General's Reports and Studies**

Most of the Inspector General's reports are prepared on behalf of the Minister. However, section 40 of the *CSIS Act* also authorizes us to ask the Inspector General to conduct reviews. We discuss our work plan with the Inspector General every year to ensure that our respective programs do not lead to duplication.

In 1991-92, the Committee received one study by the Inspector General on the exchange of information and intelligence between CSIS and the Communications Security Establishment (CSE), and one on threat assessments. In last year's Annual Report, we described these reviews. We received the final reports in October 1991 and January 1992 respectively.

The Committee and the Inspector General both closely examine the factual accuracy and balance in CSIS affidavits sworn to support warrant applications. In December 1991, the Inspector General gave the Minister a report on five warrant affidavits and the CSIS internal quality control procedures for the warrants. According to the Inspector General,

---

some affidavits contained errors, one presented some information in an unbalanced fashion, and some contained statements of belief expressed as facts.

On June 30, 1992, we received a top secret report from the Inspector General on the activities of two CSIS units involved in the planning and implementation of warrant operations. The report found that the employees of the units displayed a high degree of professionalism and dedication. The Inspector General also concluded, however, that formal CSIS policies in this area were outdated, incomplete and, in places, confusing. When the Inspector General's review was near completion, CSIS issued policy dealing with various aspects of warrant operations. The new policy addressed some, but not all, of the Inspector General's concerns.

The Inspector General found that although the planning and implementation units did not contravene any laws or Ministerial directions, in one sensitive operation Service personnel failed to report in a timely way to the Solicitor General.

## Special Reports

Under section 54 of the *CSIS Act*, we can make special reports to the Solicitor General on any matter relating to the performance and functions of the Service. In 1991-92, we submitted three studies to the Minister under section 54. All mentioned certain concerns and made recommendations:

- *Exchange of Information and Intelligence between CSIS & CSE, Section 40 Study*, October 1991 (TOP SECRET)
- *Threat Assessments, Section 40 Study*, January 1992 (SECRET)
- *The Attack on the Iranian Embassy in Ottawa*, May 1992 (TOP SECRET)

A list of SIRC reports and studies is attached as Appendix B.

## SIRC Consultations and Inquiries

**Formal inquiries:** As part of our review function, we directed 178 formal inquiries, not counting inquiries arising out of complaints, to the Service in the 1991-92 fiscal year. CSIS took an average of 58 days to answer a formal inquiry.

**Briefings:** We met with the Director three times during the fiscal year — on December 12, 1991, and on February 12 and March 18, 1992. We visited CSIS regional offices when our regular meetings took us out of Ottawa. We were briefed on regional operations in Toronto on March 11, 1992, in Halifax on May 20 and in Vancouver on June 22.



---

**Beyond CSIS:** The Chairman met with the Minister of Justice on August 12, 1991, and with the Solicitor General and Deputy Solicitor General on August 13. On both occasions he discussed the possibility of SIRC opening an investigation into the "Air India" incident. On February 12, 1992, the Committee met with the Auditor General and two of his officials. In May 1992, the Chairman travelled to London, England to meet with the newly appointed head of MI-5, Stella Rimington.

### **Unlawful Acts by CSIS Employees**

Under section 20 of the Act, the Director must advise the Solicitor General when he believes that a CSIS employee has acted unlawfully. As required by subsection 20(4), we receive a copy of the Director's report and any comments made by the Solicitor General to the Attorney General.

We received one report under section 20 in 1991-92 that referred to an incident which occurred in the previous fiscal year. In 1990, a CSIS employee may have intercepted private communications without proper authorization, contrary to section 184 of the *Criminal Code* and sections 21 and 22 of the *CSIS Act*. Other employees may have been parties to this act, also a criminal offence. The actions arose from a misunderstanding concerning the application of a warrant.

The duration of the interception was very brief and all recordings were erased. The Director indicated that to prosecute in this case would be injurious to national security. The Solicitor General accepted his assessment.



---

# 10. Inside CSIS

---

## Review of the Security Intelligence Environment

In Chapter 9 we described the work of the Director's task force on the security intelligence environment. We will comment on its report in our next annual report.

## Polygraph Testing

Starting with our 1985-86 Annual Report, we have criticized the way CSIS uses the polygraph in seven consecutive reports. We continue to doubt the accuracy of polygraph examinations and their validity in security screening programs. The error rate of the test (ten per cent or more), combined with the test's perceived scientific legitimacy, creates too high a risk of serious injustice to a person who appears to have the intent to deceive or whose test results appear inconclusive. We believe the polygraph is given more weight than its reliability warrants.

In our 1985-86 Annual Report, we called on the government to evaluate the polygraph process objectively. We later learned that an outside consultant would do a study for CSIS. Ultimately, however, the study failed to evaluate the polygraph. As we mentioned in our last annual report, it was not even evident that the consultant had analyzed the test results which CSIS had been collecting for at least seven years.

CSIS currently uses the polygraph as one tool to assess the "loyalty" of all CSIS applicants. We have argued before that rigorous security screening would eliminate the need for this fallible polygraph process.

The volume and scope of testing during 1991-92 changed little from the last fiscal year. What has changed is the process. CSIS responded to last year's report by the outside consultant, implementing the recommendations. The changes ostensibly provide for a more informed subject and a standard test procedure. For example, the procedures now require early notification of the requirement to take the test, early provision of questions, and a uniform interview script.

We long feared that polygraph examinations would be expanded government-wide for higher security jobs. This could lead to an erosion of an equitable basis for the security screening of many more persons. We have since learned that almost all federal government agencies have no interest in using the polygraph for security screening. Therefore, concern over the proliferation of polygraph testing in the federal government seems unfounded at present. Applicants for CSIS jobs, however, continue to be subjected to a security screening tool that most democracies have rejected.

The polygraph issue was brought to the Interdepartmental Committee on Security and Intelligence. That Committee referred the issue back to the Ministry of the Solicitor General, which has responsibility for CSIS. The Solicitor General has written to the

---

Director of CSIS in support of the policy to use the polygraph, subject to certain conditions, for the pre-employment screening of new entrants.

## **Recruitment**

The CSIS Training Centre held two Intelligence Officer Entry Training Classes in fiscal year 1991-92. There were 49 new recruits. Only two of the 49 came from other positions in the Service.

In past reports we discussed equitable representation and the steady progress made towards increasing the number of women in the ranks. In the first Intelligence Officer category (IO-01), there were 48 per cent male and 52 per cent female employees as of March 31, 1992. In the more senior IO-02 category, there were 54 per cent male and 46 per cent female employees. In the still more senior IO categories, however, men still greatly outnumbered women. Accordingly, the IO category as a whole is 80 per cent male and 20 per cent female. Clearly, however, CSIS is making every effort to remedy the gender imbalance by ensuring that approximately equal numbers of men and women are recruited into the IO category.

Women make up approximately 10 per cent of the management category in the Service.

## **Bilingualism**

On July 1, 1991, CSIS implemented new official language policies which allowed enhanced access to second language training. CSIS will also undertake a review of all bilingual positions. The goal is to ensure that the only positions designated as bilingual are those with practical and realistic second language needs, as defined by the *Official Languages Act* and the Service's new policies.

## **Public Relations**

The Director of CSIS met with members of the editorial board of the *Ottawa Citizen* on April 30, 1991, and was interviewed by *Southam News* on February 25, 1992. In addition, the Solicitor General tabled the first public CSIS annual report on March 19, 1992.

## **Accommodations**

Phase I of the new National Headquarters project has been completed and costs remain under budget. Excavation and foundation work began on Phase II in November 1991. No date has yet been set for completion.

---

## Finances

In our 1990-91 Annual Report, the Committee assessed the budget increases of the Service since 1985-86. For fiscal year 1992-93, the budget for CSIS is set at \$215.6 million, an increase of 2% over 1991-92. The CSIS budget for 1992-93 reflects a mixture of cuts in certain areas to compensate for additional expenditures in others. The expected increases are not related to expanded operational activity. CSIS will allocate a major part of the additional funds for new facilities in B.C. Region and for CSIS Headquarters in Ottawa.

---

**Table 5. CSIS Budget**

---

Total Estimates (in thousands)	
1985-86	\$115,908
1986-87	\$132,844
1987-88	\$136,861
1988-89	\$157,852
1989-90	\$165,417
1990-91	\$205,325
1991-92	\$211,229 <sup>9</sup>
1992-93	\$215,588

---

In November 1991, we discussed funding and resource use in CSIS. The financial data received by the Committee, however, is limited and we are not in a position to judge whether increases received by the Service are justified. In the spring of 1992, the Committee met with the Auditor General. We have agreed to await the findings of the Auditor General before taking any further action.

---

<sup>9</sup> 1991-92 Main Estimates reduced by \$2,722,000 for Government Deficit Reduction Initiatives program.



---

# 11. Inside SIRC

---

## Accounting to Parliament

On October 4, 1991, the Solicitor General tabled the Committee's 1990-91 Annual Report. A news conference followed. The Committee appeared before the House of Commons Sub-committee on National Security on November 19, 1991, to answer questions on the Annual Report. Two new Committee members, the Hon. E. Jacques Courtois, P.C., Q.C., and the Hon. Michel Robert, P.C., Q.C., appeared before the Sub-committee on April 1, 1992 to answer questions about their appointments to SIRC the previous December. On May 13, 1992, the Chairman and Mr. Courtois appeared before the Sub-committee to answer questions about our 1991-92 estimates.

## Staying in Touch

On November 20, 1991, the Hon. Jean Jacques Blais, P.C., Q.C., addressed the Royal Kingston United Services Institute in Kingston, Ontario. This is an organization of retired officers from the Canadian Armed Forces and the RCMP.

We helped fund the 1991 conference of the University of Toronto Department of History, held in Toronto on November 7-9, 1991. The focus of the conference was "Espionage: Past, Present, Future".

We completed planning for a seminar to be held on September 23, 1992 in Montreal. Parliamentarians, academics, lawyers and others will discuss "Where does CSIS go from here, now that the Cold War is over".

## Spending

Our 1991-92 budget is set out in Table 6. At \$1,568,000, it represents an increase of four per cent from the budgeted spending of \$1,505,000 in 1990-91. Our 1992-93 estimate of \$1,541,000 represents a decrease of two per cent from the 1991-92 budget.



---

---

**Table 6. SIRC Budget 1991-92**

---

<b>Personnel</b>	\$805,000
Salaries and wages	697,000
Contributions to employee benefit plans	108,000
<b>Goods and Services</b>	754,000
Professional and special services	597,000
Other	157,000
<b>Total Operating Expenditures</b>	1,559,000
<b>Capital Expenditures</b>	9,000
<b>Total</b>	1,568,000

---

Source: 1992-93 Estimates, Part III, Section II, figure 7

### **Personnel**

The Committee has a staff of fourteen: an Executive Director, a Senior Complaints Officer to handle complaints, ministerial reports, and research; a Director of Research (Counter-Terrorism); a Director of Research (Counter-Intelligence); four Research Officers; an Executive Assistant who co-ordinates activities on behalf of the Chairman, conducts all media liaison, co-ordinates the production of the annual report, and undertakes research projects; an administrative officer who is also the Committee Registrar, and an administrative support staff of four. The administrative support staff have a particularly heavy burden because the materials handled by the Committee are sensitive and highly classified, and must be dealt with using special security procedures.

At its regular monthly meetings, the Committee sets its research and related priorities. Day-to-day operations are delegated to the Executive Director, with direction if necessary from the Chairman in his role as Chief Executive Officer of the Committee.

---

# Appendices

---



---

## A. Glossary

---

ARAACP	— Airport Restricted Area Access Clearance Program
BCCLA	— British Columbia Civil Liberties Association
CAF	— Canadian Arab Federation
CAUT	— Canadian Association of University Teachers
CI	— Counter-Intelligence
CMC	— CSIS Crisis Management Centre
CNN	— Cable News Network
COMMITTEE	— Security Intelligence Review Committee (SIRC)
CPIC	— Canadian Police Information Centre
CSE	— Communications Security Establishment
CSIS	— Canadian Security Intelligence Service
CT	— Counter-Terrorism
DIRECTOR	— the Director of CSIS
DND	— Department of National Defence
GOI	— Government of India
GSP	— Government Security Policy
IO	— Intelligence Officer
IPC	— Intelligence Production Committee
MEK	— Mujahedin-E-Khalq
MINISTER	— the Solicitor General of Canada, unless otherwise stated
MOSSAD	— Israeli Secret Intelligence Service
MOU	— Memorandum of Understanding
RAP	— Analysis and Production Branch
RCMP	— Royal Canadian Mounted Police
RENAMO	— Portuguese acronym for Mozambican National Resistance
R & D	— Research and Development
SERVICE	— Canadian Security Intelligence Service (CSIS)
SIRC	— Security Intelligence Review Committee
SIU	— Special Investigation Unit (DND)

---

SLO	— Security Liaison Officer
TAPP	— Technical Aids Policies and Procedures (CSIS)
TARC	— Targeting Approval and Review Committee



---

## B. SIRC Reports and Studies since 1984

---

(Section 54 reports — special reports the Committee makes to the Minister — are indicated with an \*)

*Eighteen Months After Separation: An Assessment of CSIS' Approach to Staffing Training and Related Issues*, April 14, 1986 (139 pages/SECRET) \* (86/87-01)

*Report on a Review of Security Screening for Applicants and Employees of the Federal Public Service*, May 1986 (SECRET) \* (86/87-02)

*The Security and Intelligence Network in the Government of Canada: A Description*, January 1987 (61 pages/SECRET) \* (86/87-03)

*Closing the Gap: Official Languages and Staff Relations in the CSIS*, June 1987 (60 pages/UNCLASSIFIED) \* (86/87-04)

*Ottawa Airport Security Alert*, March 1987 (SECRET) \* (86/87-05)

*Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions*, May 1987 (SECRET) \* (87/88-01)

*Counter-Subversion: SIRC Staff Report*, August 1987 (350 pages/SECRET) (87/88-02)

*SIRC Report on Immigration Screening*, January 1988 (32 pages/SECRET) \* (87/88-03)

*Report to the Solicitor General of Canada on CSIS' Use of Its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement*, March 1988 (18 pages/PUBLIC VERSION) \* (87/88-04)

*The Intelligence Assessment Branch: A SIRC Review of the Production Process*, September 1988 (80 pages/SECRET) \* (88/89-01)

*SIRC Review of the Counter-Terrorism Program in the CSIS*, November 1988 (300 pages/TOP SECRET) \* (88/89-02)

*Supplement to SIRC Report on Immigration Screening* (January 1988 1989), November 1989 (SECRET) \* (89/90-01)

*Report to the Solicitor General of Canada on Protecting Scientific and Technological Assets in Canada: The Role of CSIS*, April 1989 (40 pages/SECRET) \* (89/90-02)

*SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement*, June 1989 (540 pages/SECRET) \* (89/90-03)

*A Review of CSIS Policy and Practices Relating to Unauthorized Disclosure of Classified Information*, August 1989 (SECRET) (89/90-04)

*Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information*, September 1989 (SECRET) \* (89/90-05)

---

*Amending the CSIS Act: Proposals for the Special Committee of the House of Commons*, September 1989 (UNCLASSIFIED) (89/90-06)

*SIRC Report on the Innu Interview and the Native Extremism Investigation*, November 1989 (SECRET) \* (89/90-07)

*A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS*, November 1989 (700 pages/TOP SECRET) \* (89/90-08)

*Security Investigations on University Campuses*, February 1991 (TOP SECRET) \* (90/91-01)

*Release of Information to Foreign Agencies*, January 1991 (TOP SECRET) \* (90/91-02)

*Domestic Exchanges of Information*, September 1990 (SECRET) \* (90/91-03)

*Regional Studies* (six studies relating to one region), October 1990 (TOP SECRET) (90/91-04)

*Investigations, Source Tasking and Information Reporting on 2(b) Targets*, November 1990 (TOP SECRET) (90/91-05)

*Section 2(d) Targets — A SIRC Study of the Counter-Subversion Branch Residue*, September 1990 (SECRET) (90/91-06)

*CSIS Activities Regarding Native Canadians — A SIRC Review*, January 1991 (SECRET) \* (90/91-07)

*Report on Multiple Targeting*, February 1991 (SECRET) (90/91-08)

*Study of CSIS' Policy Branch*, October 1990 (CONFIDENTIAL) (90/91-09)

*Review of the Investigation of Bull, Space Research Corporation and Iraq*, May 1991 (SECRET) (91/92-01)

*Report on Al Mashat's Immigration to Canada*, May 1991 (SECRET) \* (91/92-02)

*CSIS and the Association for New Canadians*, October 1991 (SECRET) (91/92-03)

*Exchange of Information and Intelligence between CSIS & CSE, Section 40 Study*, October 1991 (TOP SECRET) \* (91/92-04)

*Victor Ostrovsky*, October 1991 (TOP SECRET) (91/92-05)

*Report on Two Iraqis — Ministerial Certificate Case*, November 1991 (SECRET) (91/92-06)

*Threat Assessments, Section 40 Study*, January 1992 (SECRET) \* (91/92-07)

---

*East Block Investigations*, August 1991 (TOP SECRET) (91/92-08)

*Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions*, August 1991 (TOP SECRET) (91/92-10)

*A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (London & Paris)*, September 1992 (SECRET) (91/92-11)

*The Attack on the Iranian Embassy in Ottawa*, May 1992 (TOP SECRET) \* (92/93-01)



---

## C. Complaints Case Histories

---

The following are brief outlines of complaints on which SIRC reached decisions in 1991-92. All are complaints launched under section 41 of the *CSIS Act*. Complaints that were withdrawn or resolved before the Committee completed its investigations, or that were beyond its jurisdiction, are not reviewed here.

### Applications for Accreditation

After filing personal information requests with the RCMP under the *Privacy Act*, two complainants learned of problems with their applications for accreditation to work at an international event being held in Canada. One person's application for accreditation had been denied, while the other's had been revoked. In both cases, the RCMP had acted "as a result of information received from CSIS".

Both individuals submitted their complaints to the Director of CSIS but were not satisfied with his response. They then turned to the Committee, which decided to conduct an investigation and hearing.

One Committee member heard both complaints. The Committee and all counsel involved agreed that proceeding in this way caused no prejudice to the complainants. In fact, counsel representing both complainants had submitted their complaints together, and the facts giving rise to the complaints were substantially similar.

At the request of CSIS counsel, and after hearing evidence from a witness and arguments from all counsel, the Committee ordered the complainants and their counsel excluded from hearing certain evidence.

The Committee recognized that this would limit the complainants' *prima facie* right to full disclosure. It decided, however, that the public interest in non-disclosure justified the prejudice to the complainants. To compensate, the Committee ordered that, to the extent that national security considerations permitted, they receive written summaries of all *in camera* evidence and that their counsel be given a right to cross-examine on that evidence. The Committee also instructed the Committee's counsel to cross-examine the respondent's witnesses vigorously during the *in camera* proceedings.

The Committee could focus only on the activities of CSIS. It had no authority to review the actual decisions to deny or revoke the complainants' accreditations, as these decisions were made by the RCMP, not CSIS.



---

The Committee concluded that CSIS had acted properly in passing information to the RCMP under paragraph 19(2)(a) of the *CSIS Act*. However, the Committee also found that the way CSIS conveyed the information to the RCMP appeared to have a number of deficiencies. It also found that CSIS had failed to exercise its discretion responsibly and professionally.

### Admission to Canada of Alleged Terrorist

A second section 41 complaint related to the admission to Canada in 1986 of an alleged one-time representative of the Mozambican National Resistance (RENAMO).<sup>10</sup> The complainant had complained to the Director of CSIS about the security screening performance of CSIS in this case,<sup>11</sup> but was not satisfied with the Director's response.

The Committee's investigation focused on how CSIS performed its duties and functions in immigration security screening. In this case, the Committee had no authority to investigate the decision allowing the individual to enter into and remain in Canada.<sup>12</sup> (Had the case come to the Committee under section 39 of the *Immigration Act, 1976*, the Committee could have investigated a decision allowing the individual to enter). The Committee's role was simply to decide whether the CSIS activities aimed at providing security advice were proper and adequate.

To assess the performance of CSIS, the Committee member closely examined the state of knowledge of the External Affairs Social Affairs Officer,<sup>13</sup> the CSIS Security Liaison Officer<sup>14</sup> and persons outside government about the goals, objectives and activities of RENAMO in 1986.

---

<sup>10</sup> RENAMO is the Portuguese acronym. In 1986, RENAMO was a terrorist organization.

<sup>11</sup> In accordance with section 14 of the *CSIS Act*, CSIS conducts security screening of and advises the Minister of Employment and Immigration on inadmissible immigrant applicants, as defined in paragraphs 19(1)(e), (f) and (g) of the *Immigration Act, 1976*.

<sup>12</sup> In 1986, the decision to grant or refuse permanent residence status in Canada rested with the Minister of Employment and Immigration. In effect, the Department of External Affairs was responsible for the delivery of the Immigration Program outside Canada. It was accountable to Employment and Immigration Canada for complying with the *Immigration Act* and regulations and related policies in all matters related to visa issuance overseas and for meeting a quota of landings of immigrants selected abroad.

<sup>13</sup> In 1986, Social Affairs Officers were foreign service officers employed by the Department of External Affairs. Their duties were to implement certain provisions of the *Immigration Act*, interview applicants for all categories of visas and determine whether applicants met the requirements of the *Immigration Act* and regulations.

<sup>14</sup> Security Liaison Officers are posted abroad with the CSIS Foreign Liaison Unit.

---

The Committee concluded that interviews conducted by Security Liaison Officers abroad could identify security concerns only if the Officers were well-informed and conducted the interview skillfully. Otherwise, the screening process would be seriously compromised. The Committee concluded that both CSIS Headquarters and the Security Liaison Officer involved were inadequately prepared to review an application by an alleged representative of RENAMO.

The Committee did not (and had no authority to) consider the decision of the Minister of Employment and Immigration to admit the alleged RENAMO member to Canada. It acknowledged that even if publicly available information about RENAMO had been properly communicated to the Security Liaison Officer, the final outcome might have been no different.



---

# D. Montreal Seminar (September 1992)

---

We invited guests, including lawyers, scholars and parliamentarians, to attend a September 23, 1992 seminar on “Where does CSIS go from here, now that the Cold War is over”. The Committee is grateful to them for their contribution to its thinking on the topics discussed.

Mr. Murray Rankin  
Barrister and Solicitor  
Array & Finlay  
Victoria, B.C.

Mr. Jean-F. Keable  
Lawyer  
Grondin, Poudrier, Bernier  
Quebec, Quebec

Mr. Alan Borovoy, O.C., Q.C.  
General Counsel  
Canadian Civil Liberties  
Association  
Toronto, Ontario

Mr. Raymond Royer  
President  
Bombardier Inc.  
Montreal, Quebec

M. Jean-Paul Brodeur  
Directeur  
Centre international de  
criminologie comparée  
Montreal, Quebec

Prof. Franklyn Griffiths  
Dept. of Political Science  
University of Toronto  
Toronto, Ontario

Mr. Ray Protti  
Director  
CSIS  
Ottawa, Ontario

Prof. C.E.S. Franks  
Queen’s University  
Department of Political  
Science  
Kingston, Ontario

Mr. Simon Noël  
Lawyer  
Noël, Berthiaume, Aubry  
Hull, Quebec

Mr. Derek Lee, M.P.  
House of Commons  
Ottawa, Ontario

Mr. Richard Mongeau  
Lawyer  
Mongeau, Gouin, Côté, Roy  
Montreal, Quebec

Mr. Tom Wappel, M.P.  
House of Commons  
Ottawa, Ontario

Mr. Joseph Nuss  
Lawyer  
Ahern, Lalonde, Nuss, Drymer  
Montreal, Quebec

Mr. Ken Atkinson, M.P.  
Houses of Commons  
Ottawa, Ontario

---

Mr. Phil Rosen  
Senior Analyst  
Research Branch  
Parliamentary Library  
Ottawa, Ontario

Mr. Tom Bradley  
Director General  
Secretariat  
CSIS  
Ottawa, Ontario

Mr. Joseph S. Stanford, Q.C.  
Deputy Solicitor General  
Ministry Secretariat  
Ottawa, Ontario

Ms. Wendy Porteous  
Ass't Deputy Solicitor  
General  
Police & Security Branch  
Ottawa, Ontario

Ms. Ursula Menke  
Inspector General  
of CSIS  
Ottawa, Ontario

Mr. Michael de Rosenroll  
Ass't Inspector General  
(Policy & Standards)  
Ottawa, Ontario

Glenys Parry  
Ass't Inspector General  
(Operations)  
Ottawa, Ontario



---

## E. Ministerial Direction Defining Threats to the Security of Canada

---

Last year we reported that the Minister had issued one direction to CSIS. It interpreted such elusive terms as “threats to the security of Canada”, “espionage and sabotage” and “foreign influenced activities” more precisely than does section 2 of the *CSIS Act*.

Writing to the Director, the Minister explained the purpose of the direction:

This direction is intended to provide guidance in respect of the operational interpretation of terms found in section 2 of the *CSIS Act*, and general policy framework to govern the Service’s conduct of its security intelligence activities under section 12.

The text of the direction is set out below:

### Section 2 Threats to the Security of Canada

The primary mandate of the Service is to provide information and advice to the Government on the activities described in section 2 of the *Act*, in as timely and accurate a manner as possible.

Section 2 of the *Act* defines “threats to the security of Canada” to include espionage or sabotage, foreign influenced activities, the threat or use of acts of serious violence for political purposes, and activities directed toward undermining or overthrowing Canada’s constitutionally established system of government. Each, in turn, is accompanied by important qualifications.

In enacting the threat definitions of section 2, Parliament sought to provide the Service with sufficient scope and flexibility to perform its duties and functions effectively, while protecting the rights and freedoms of individuals to the fullest extent possible. This direction, including the Annex, is intended to guide the Service in employing the terms of section 2 in a manner which is consistent with the intent of the *Act* and the *Charter*, without expanding the scope and content of section 2 itself. It is also intended to ensure that the Service and its client, the Government of Canada, share a common understanding and approach to the terms of section 2. Should this guidance inhibit the Service’s ability to fulfil its mandate, I would expect to be advised accordingly.

The operational interpretations in question are to be found in the Annex to this letter.

---

## **Section 12**

### **Collection, Analysis, Retention, Reports and Advice**

#### **Environmental Scanning**

The Service has a general responsibility to keep itself well informed concerning the political, social and economic environment from within which threats to the security of Canada may emerge. Such information may be obtained from open or unsolicited sources and is intended to assist the Service in observing trends or identifying patterns which may suggest the development of a threat. Environmental scanning of this sort should complement and inform the Service's investigative activities. Where appropriate, information from environmental scanning should be integrated with information obtained from investigative activities under section 12 to provide the most accurate threat assessment available and correspondingly to advise the Government.

The Service is to exercise acute vigilance to ensure that its environmental scanning activities are not used for the purpose of investigating individuals, groups or organizations under section 12.

#### **Collection**

As an agency mandated by statute to carry out the full intelligence cycle of collection, analysis, retention, reporting and advice, the Service should ensure that an appropriate balance is maintained between the collection and remaining functions, and that the powers associated with these functions are exercised in a reasonable manner.

Collection under section 12 must be for the purpose of collecting information and intelligence "by investigation or otherwise" on activities which may reasonably be suspected of constituting threats to the security of Canada. In this context, the term "or otherwise" should be understood to include the receipt of unsolicited information including information obtained from foreign, domestic and open sources that meet the test for collection.

The Service should focus its collection activities in accordance with my annual direction on National Requirements for Security Intelligence which specifies, within the scope of the threat definitions, those aspects of Canada's security about which the Government is currently most concerned. The Service should also routinely consult with other Departments and Agencies concerning their specific security intelligence requirements and on activities detrimental to Canada's interest.

---

The Service is to accord priority to the collection of information on those activities directly “against Canada” or “within Canada.”

### **Reasonable Grounds to Suspect**

Prior to the collection of any information under section 12, the Service needs “reasonable grounds to suspect” that the targeted activities constitute threats to the security of Canada. In order to meet the test for “reasonable grounds to suspect,” the Service must employ an objective standard, namely the existence of demonstrable grounds for suspicion. These should include:

- factual grounds; or
- credible allegations; and
- reasonable deduction from these facts or credible allegations.

The Service should ensure that it documents its grounds.

### **Lawful Advocacy, Protest or Dissent**

Lawful advocacy, protest or dissent may not be investigated unless such activities are carried on in conjunction with threats referred to in section 2. In such circumstances, the Service must carefully weigh the requirement for an investigation against the potential impact of its investigation on the civil liberties of individuals or the most sensitive institutions of our society, as required by the Ministerial direction on the conduct of investigations.

### **Strictly Necessary**

The *CSIS Act*, consistent with the *Charter*, is based on the principle that the State should not interfere with the privacy of individuals unless and only to the extent that there are valid reasons to do so. This means that the Service should target only those threatening activities about which the Government needs to be informed. The determination by the Service of which activities warrant a collection effort will depend on the Service’s professional assessment of the potential seriousness of a threat.

The nature and extent of the collection must be governed by the “strictly necessary” test. The Service should collect only the kind and amount of information that is strictly necessary to provide the Government with complete, accurate and timely information and advice.

---

When the Service has determined that an activity should be investigated, it should ensure from the outset that the investigative means chosen, and the way these means are employed, are reasonable under the circumstances. The Service must ensure that the scope and intrusiveness of its collection activities are proportionate to the seriousness of the threat being investigated.

## **Analysis**

The collection and analysis functions of the Service should work toward common goals, based on the National Requirements for Security Intelligence. Analysis should play a fully integrated role in all of the significant activities of CSIS. The Service should continue its efforts to ensure that the analysis function operates as a full partner with the collection/investigation function.

The Service should continue to subscribe to the most rigorous standards of analysis and advice. Where it is known that an intelligence report may be instrumental in denying any benefit or material advantage, including employment, senior level approval should be secured prior to transmittal.

## **Retention**

Section 12 provides the Service with the authority to retain information and intelligence consistent with its mandate. This is an essential function for the operational effectiveness of the Service. It should be a Service priority to continue to develop a comprehensive and practical system for the review, at reasonable intervals, of all investigative files collected under the authority of section 12. This process is required to remove from operational files information whose retention may no longer be reasonable or necessary. In due course, I will be issuing Ministerial direction on this question.

## **Report to and Advise the Government of Canada**

In the final analysis, the Service's effectiveness will be judged on the basis of the quality and timeliness of its reports and advice. The Service's principal clients should be those Ministers and officials with statutory or other responsibilities related to the security of Canada. The provision of reports and advice to the RCMP, given its duties and functions under the *Security Offences Act*, should be a primary reporting responsibility of the Service.

The Service must ensure that it satisfies clients requiring both "operational" and "strategic" intelligence. With respect to strategic intelligence, the Service should continue to work closely with both the Intelligence Advisory Committee and the Security Advisory Committee.

---

As the Minister accountable for security matters, I expect to be kept fully informed on all Service activities which bear on my responsibilities as Solicitor General.

I am providing a copy of this direction to the Chairman of SIRC in accordance with the terms of subsection 6(2) of the *CSIS Act*.



---

## **Annex**

### **Section 2 — Operational Interpretations**

#### **Espionage and Sabotage**

“Espionage” activities are those which are conducted for the purpose of acquiring by unlawful or unauthorized means information of assets relating to sensitive political, economic, scientific or military matters, or for the purpose of their unauthorized communication to a foreign state or foreign political organization.

“Sabotage” activities are those which are conducted for the purpose of endangering the safety, security or defence of vital public or private property, such as installations, structures, equipment or systems.

#### **Foreign influenced activities**

“Foreign influenced activities” are those directed, controlled, financed or otherwise significantly affected by a foreign state or organization, their agents or others working on their behalf.

#### **Acts of serious violence for the purpose of achieving a political objective**

“Acts of serious violence” are those that cause grave bodily harm or death to persons, or serious damage to or the destruction of public or private property; and are contrary to Canadian law or would be if committed in Canada. These would not include acts of minor violence with political overtones.

In the case of acts of violence for political purposes, the Service should restrict its investigations to the threat or use of acts of violence which it determines to be “serious.”

#### **Activities directed towards undermining or overthrowing Canada’s constitutionally established system of government**

Activities directed towards undermining or overthrowing Canada’s constitutionally established system of government are those seeking to interfere with or ultimately destroy the electoral, legislative, executive, administrative or judicial processes or institutions of Canada.

---

### **“...against Canada”**

Espionage or sabotage is “against Canada” when such activities are directed against the information or assets of the Government of Canada, or are otherwise intended to cause injury to or interfere with the policies and programs of the Government of Canada.

### **“...detrimental to the interests of Canada”**

Activities “detrimental to the interests of Canada” are those which would have a negative impact on the national interests listed in the annual National Requirements for Security Intelligence. When in doubt, the Service should consult with other departments and agencies to determine whether particular activities fall within the meaning of “detrimental to the interests of Canada.”

### **“...directed towards or in support of”**

Activities “directed towards or in support of” espionage, sabotage or acts of serious violence for political purposes are those intended to further, make possible or facilitate espionage, sabotage or serious political violence. There should be a demonstrable connection between such activities and potential acts of espionage, sabotage or serious political violence.

### **“...relating to Canada”**

Acts of serious violence “relating to Canada” include those conducted outside of Canada which may put Canada’s national interests or Canadians at risk. There should be a direct relationship between activities “relating to Canada” and Canada’s national interests.

### **“...clandestine or deceptive”**

Activities are “clandestine” when an effort is made to conceal them from the Government of Canada or others targeted by such activities, and “deceptive” when the activities’ origins, motives or objectives are disguised or misleading.



---

## F. Committee Proposal to the Solicitor General of Canada Dated March 18, 1992 about Recommendations in Security Clearance Cases

---

Security Intelligence  
Review Committee



CANADA

Comité de surveillance des activités  
de renseignement de sécurité

March, 18 1992

The Honourable Doug Lewis, P.C., M.P.  
Solicitor General of Canada  
13th Floor, Sir Wilfrid Laurier Building  
340 Laurier Avenue West  
Ottawa, Ontario  
K1A 0P8

Dear Minister:

As you know, the Supreme Court recently brought down its decision in the Thomson case.

As you also know, this decision leaves my colleagues and I at the Review Committee in a very difficult position. Well-informed potential complainants in security clearance cases may very well consider it a waste of time and money to appear before us if our recommendations can be simply ignored. This is especially so because our recommendations are made to the very person against whom the complaint is being made.

Evidence of a new attitude among deputy ministers is also at hand. The Chief of the Defence Staff has already withdrawn his appeal to the Federal Court regarding our decision in the Douglas case. He has decided to ignore all of our recommendations in that case, and has written to Ms. Douglas to confirm all aspects of his original decision. The time, money, and emotional cost of her appearance before SIRC has, therefore, been a complete waste as far as she is concerned.

My colleagues and I are most concerned at this turn of events, and we have decided, therefore, to make a proposal to you in an attempt to remedy the damage that has been done to the authority, credibility and effectiveness of this Committee.

---

Our proposal is attached. I hope that you will consider it at your earliest convenience. It would be most welcome if you could make an announcement outlining a Government policy along the lines we suggest in the near future. In the meantime, it would be a great help if you were to indicate to the House during your statement on March 19, 1992, that the Government is actively considering regulatory changes that would restore the viability of the complaints process.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "John Bassett". The signature is fluid and cursive, with the first name "John" and the last name "Bassett" clearly distinguishable.

John W.H. Bassett, P.C., O.C., O. Ont.  
Chairman

Attachment



---

March 18, 1992

SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE

PROPOSAL TO  
THE SOLICITOR GENERAL OF CANADA

Introduction

Since 1987 the question of whether the Security Intelligence Review Committee's recommendations in security clearance cases should be followed by deputy ministers has been the subject of litigation before the courts. The fundamental question put before the courts was, essentially, whether the government's ultimate responsibility for the security of the country could be fulfilled while, at the same time, allowing an independent body, SIRC, to have the final decision-making power on whether individuals should be granted security clearances.

The members of SIRC are all members of the Privy Council of Canada. They are, therefore, members of the highest constitutional body in the nation. They are not, however, members of that part of the Privy Council, the Cabinet, which has the power, given to it by Parliament, to govern the country.

It would appear to be a reasonable assumption that any body, composed of Privy Councillors, and authorized by Parliament to investigate any particular question or issue, would have the natural authority to enforce its decisions, unless overruled by the supreme authority in the country, also composed of Privy Councillors, the Cabinet.

It is also a reasonable assumption, that Parliament, in passing the CSIS Act, and in specifying that SIRC should be composed of Privy Councillors, had it in mind to create an effective system of redress for complainants, even though it probably did not intend SIRC to have final decision-making power.

The following paragraphs set out the Security Intelligence Review Committee's position on this important question, in the new circumstances created by the Supreme Court's decision in Thomson.

State of the Law

The *Canadian Security Intelligence Service Act*, S.C. 1984, C.21.s.42 (now R.S.G., 1985, c. C-23) elaborates the mechanism for the review of denials of security clearances for public servants and those contracting directly with the Government.

---

Section 52 of the Act provides:

52...

(2) On completion of an investigation in relation to complaint under section 42, the Review Committee shall provide the Minister, the Director, the deputy head concerned and the complainant with a report containing any recommendations that the Committee considers appropriate, and those findings of the investigation that the Committee considers it fit to report to the complainant.

On Thursday, February 13, 1992, the Supreme Court of Canada rendered its judgment in the case of *Her Majesty The Queen v. Robert Thomson and Security Intelligence Review Committee*. At issue was the question of whether a Deputy Minister is bound to follow the "recommendations" of the Security Intelligence Review Committee. In a majority decision (6-1), the Court ruled that the term "recommendation" had to be given its ordinary meaning. The Court concluded that the Committee's recommendation was

"... something worthy of acceptance. It serves to ensure the accuracy of the information on which the Deputy Minister makes the decision, and it gives the Deputy Minister a second opinion to consider. It is no more than that."

In her very articulate dissent, Mme Justice L'Heureux-Dubé considered the language used throughout the *CSIS Act*, and the specific provision at issue in the context of the purpose or intent of the legislation as a whole. She concluded that the Committee's recommendations had to be more than suggestive:

"A fundamental tenet of natural justice is contradicted if the deputy minister can, following a hearing to which he or she has been a party and without any other reasons than those he or she expressed at the hearings, reverse the decision that resulted from the hearing."

Two messages flow from the majority judgment:

1. Deputy Ministers are *not* bound by the recommendations of SIRC, and if they decide to ignore those recommendations they may do so. SIRC simply submits a second opinion to one of the parties who appear before it, and that party, at the end of the process, has the right to make the final decision, without regard to SIRC's recommendation.
2. Persons who are affected by adverse security clearance decisions now know that SIRC has virtually no power to redress any wrong done them.

### Supreme Court Decision

The impact of this decision on public servants or contractors who are denied a security clearance is obviously very serious. A process in which an aggrieved public servant spend:

---

the time and money to appear before a quasi-judicial tribunal in an attempt to reverse the adverse decision of a deputy minister, is worthwhile only if that tribunal's decision can be expected to have considerable weight in the final determination of the question.

The new situation created by the Supreme Court decision has already had an important consequence. The Department of National Defence has now withdrawn its appeal under section 28 of the *Federal Court Act* of a SIRC recommendation. The Deputy Minister, in this case the Chief of the Defence Staff, has now written to the person concerned explaining why he has decided to overrule the recommendations of the Review Committee. The person concerned is, therefore, back in the same position as she was before her expensive and time consuming attempt to reverse the original decision by complaining to SIRC.

## **Principles at Stake**

The Review Committee is perfectly prepared to accept the Court's view that the Government of the day has the final responsibility for the security of the country. It follows that the Government should not be forced to accept the decision of an independent body, such as SIRC, which would put it in a position of risking damage to national security. On the other hand, the Parliament of Canada, in passing the Canadian Security Intelligence Service Act, was clearly attempting to provide effective redress in cases where individuals were the subject of adverse security clearance decisions which were mistaken or not properly supported. Since the Supreme Court judgment in Thomson now leaves such individuals in almost exactly the same position as they were in prior to the passage of the *CSIS Act*, it is clear that some action must be taken to restore a more acceptable balance between the Government's right to ensure the security of the country, and a Canadian citizen's right to fairness in his or her treatment by the Government.

It is, therefore, incumbent upon the Government or Parliament to make another attempt to establish a proper balance between individual liberty and the security of the state which the *CSIS Act* has now clearly failed to do.

## **A Possible Solution**

The Committee still believes that the only fully satisfactory solution must be, eventually, an amendment to the *CSIS Act* which makes clear the legislators' intent on the issue of the Review Committee's role regarding security clearances.

However, in the meantime, a Cabinet Directive would suffice to re-establish a reasonable balance between the power of the State and the rights of the individual.

---

The Government could issue instructions to all Deputy Ministers that Review Committee recommendations regarding security clearances should be acted upon unless:

- (a) the deputy minister believed that the Review Committee's recommendation, if acted upon, would pose a threat to the security of the country; or
- (b) the deputy minister received new information, unavailable to the Review Committee, which led him or her to believe that the Review Committee's recommendations should not be acted upon.

In the situation described in (a) above, the deputy minister would have the right to present his or her objections to the Review Committee's recommendation, through his or her minister, to the Cabinet. The Cabinet would then make the final decision.

In the situation described in (b) above, the deputy minister would immediately inform the Review Committee that new information was available and would ask for the case to be reopened on that account. The Review Committee would reopen the case in such a circumstance, and would reconsider its original recommendation.

Such a regime would eliminate the current situation wherein a party to a hearing before a quasi-judicial body sitting to consider a decision taken by that party, has, at the end of the process, the right to decide to ignore any or all of the recommendations of that quasi-judicial body. It would also provide an aggrieved public servant or contractor with a redress procedure which would be much more effective than anything now possible. Finally, since the final decision on the granting or withholding of a security clearance would be, as a last resort, in the hands of the Cabinet, the Government's clear responsibility for the security of the country would not be infringed upon in any way.

## **Recommendation**

The Security Intelligence Review Committee, therefore, recommends that the Solicitor General of Canada approach his colleagues in Cabinet at the earliest possible opportunity with a view to obtaining a Cabinet directive to all deputy ministers and other heads of agencies subordinate to the Federal Government instructing them to act as follows:

- (a) as a general rule, the Cabinet expects deputy ministers and heads of agencies to accept any recommendations by the Security Intelligence Review Committee regarding the withholding or granting of security clearances to individuals who require them;
- (b) in circumstances where the deputy minister considers that SIRC's recommendation would put national security in jeopardy, he may seek his minister's agreement to put the matter before Cabinet for a final decision; and

- 
- (c) where a deputy minister has information which was unavailable to SIRC during its investigation of the matter, the deputy minister will ask SIRC to reopen the investigation so as to consider the new information available and reconsider its original recommendation in the light of that new information.

A handwritten signature in dark ink, reading "John Bassett". The signature is fluid and cursive, with the first name "John" and the last name "Bassett" clearly distinguishable.

John W.H. Bassett, P.C., O.C., O. Ont.  
Chairman



---

Extracts From Parliamentary Debates Illustrating The Intent of The Government When the CSIS Act was Before Parliament (January 18, 1984 to June 21, 1984)

"We are asking Parliament to provide, for the first time in Canada's history, a legal framework more comprehensive, and more detailed, than that of any other security system in the world. Every other country leaves a large part of their security system wholly within the prerogative of government. With Bill C-9 we have tried to reduce that element to an absolute minimum. This Government believes that such an approach is not only desirable, but essential if we are to maintain the necessary balance between national security and the civil liberties that are fundamental to our society... Both Commissions (Mackenzie in 1969 and McDonald in 1981) concluded that to address effectively threats to Canada's security while protecting Canadian civil liberties, our security service should be split out of the RCMP and become more civilian in nature with a legislated mandate and a new system of control and review of security operations."

Hon. Bob Kaplan, Solicitor General of Canada, Febr. 1984, p. 1271

"By exchanging the present mandate, established by a Cabinet directive, and thus subject to amendment by Parliament and by Cabinet, for a legislated mandate that can be changed only by Parliament, we are taking a giant step forward in protecting the rights of Canadians."

Hon. Bob Kaplan, Solicitor General of Canada, Febr. 1984, p.1273.

"The Review Committee will investigate complaints against the service and will review the security screening process affecting immigration and government employment, investigating specific cases, if necessary. This opportunity to seek review by citizens who are denied government employment, denied promotion... is something new... It should also be considered a great step forward for civil liberties."

Hon. Bob Kaplan, Solicitor General of Canada, Febr. 1984, p. 1275

Before the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, Kaplan commented as follows:

"These are very substantial inroads that the citizen has made into the prerogative of the state, and this legislation presents another great inroad by the citizen into the prerogative of the state."

(April 3, 1984) (Issue 10, p. 31)

---

Annex “A”

Dated: March 18, 1992

Page 2

“... people who even wrongly think they have been victimized by an adverse security decision will have a recourse. That, I think, will enhance the respect of people in the country for national security concerns by knowing that a lot of the suspicions are invalid.”

(April 17, 1984) (Issue 15, p. 6)

“It is a very important reform of our law... I think it is one of the highlights of this legislation” (commenting on s. 42).

(May 31, 1984) (Issue 32, p. 40)



---

## **G. Solicitor General's Letter of August 19, 1992 About Committee Recommendations in Security Clearance Cases, and Chairman's Reply of August 20, 1992**

---

Solicitor General  
of Canada



Solliciteur général  
du Canada

August 19, 1992

The Honourable John W.H. Bassett, P.C., O.C. O. Ont.  
Chairman  
Security Intelligence Review Committee  
14th Floor, Journal Tower South  
365 Laurier Avenue West  
Ottawa, Ontario  
K1P 5W5

Dear Mr. Bassett:

I am writing in response to your letter of March 18, 1992, concerning the Supreme Court's decision in the Thomson case and your proposal on the complaints process.

Following a careful review of the Supreme Court's decision, I do not feel that the Court's decision means Review Committee recommendations "can be simply ignored." In fact, the judgement reinforces the tenet that SIRC plays an important role in the process, that its recommendations must be accorded careful consideration, and that an appropriate balance has been struck between the security of the nation and the rights of individuals.

I can assure you that the Government continues to believe strongly in the importance of the Security Intelligence Review Committee. Deputy heads have placed, and will continue to place, great weight on the recommendations of SIRC in any security clearance case.

At issue in the Supreme Court case was whether a deputy head had to follow the "recommendation" of the SIRC in a security clearance case. The Supreme Court confirmed that "it is reasonable and appropriate that the final decision as to security clearance is left to the deputy minister" in light of the deputy head's responsibility for security within the department or agency. The Court also noted that the Deputy Minister

of Agriculture had considered the SIRC report in making his final security clearance decision regarding Mr. Thomson and supported that decision.

You have indicated that you perceive a change in attitude among deputy heads following the Supreme Court decision. You cited, in particular, a decision by General de Chastelain with respect to Michelle Douglas. Let me assure you, there has been no change in attitude. General de Chastelain made his disagreement with SIRC's recommendation clear from the outset. Following the Supreme Court decision he carefully reviewed the case and concluded that his original decision remained the correct one.

You have also recommended that, in light of the Thomson decision, where a deputy head disagrees with SIRC's recommendation, the matter should be referred to Cabinet for final arbitration. While I cannot agree with this proposal, it may be possible to provide some additional consideration of a case in the event of a disagreement between SIRC and a deputy head, while abiding with the Supreme Court's decision.

The Supreme Court made it clear that the deputy head, as the person responsible for departmental security, must make the final clearance decision. This is in keeping with the deputy head's responsibilities under the *Financial Administration Act*, the *Public Service Employment Act* and "Security Policy for the Government of Canada" issued under the authority of the Treasury Board. The latter clearly sets out the accountability of deputy heads for the security function and its administration. It stipulates that a security clearance may only be denied, revoked, suspended or downgraded by a deputy head. When such action might result in release or dismissal, deputy heads are required to consult with the Privy Council Office. In the case of a public servant, dismissal must be approved by the Governor in Council. Referral to Cabinet is not required for members of the Canadian Forces, or for applicants for military or other Public Service positions.

In view of the Supreme Court ruling, the Deputy Head will continue to have the authority and responsibility for the final decision on granting a security clearance. I will nevertheless recommend to the President of the Treasury Board that he consider amending the security policy guidelines to require deputy heads to advise, and consult with the Associate Secretary to the Cabinet and Deputy Clerk of the Privy Council should they disagree with a SIRC recommendation on a security clearance. It is also agreed that after this consultation, the Deputy Head will write to the Chairperson of the SIRC communicating his or her final decision.

In addition, Section 52 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* provides that on completion of an investigation, the Review Committee shall provide the Solicitor General and the deputy head concerned with a report. I will continue to use these reports to monitor the process closely.

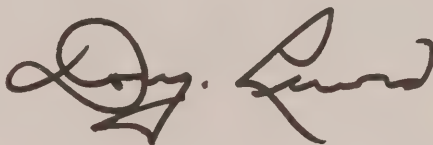


---

- 3 -

I hope that this proposal will meet some of your concerns. Our intention remains to ensure that the SIRC is seen as an effective and essential body, whose recommendations are always accorded due consideration.

Yours truly,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Doug Lewis". The signature is fluid and cursive, with a large initial "D" and a stylized "L".

Hon. Doug Lewis, P.C., Q.C., M.P.

Security Intelligence  
Review Committee



Office of the Chairman

Comité de surveillance des activités  
de renseignement de sécurité

Bureau du président

August 20, 1992

The Hon. Doug Lewis, P.C., Q.C., M.P.  
Solicitor General of Canada  
340 Laurier Avenue West  
13th Floor  
Ottawa, Ontario  
K1A 0P8

My Dear Minister:

Thank you very much for your letter of August 19, 1992, and, of course, I am pleased to receive your assurances that the important role of the Security Intelligence Review Committee is fully appreciated by the Government of Canada.

I note that you have undertaken to recommend to the President of the Treasury Board that any Deputy Minister overruling a recommendation on a security clearance made by the Security Intelligence Review Committee will be first discussed with the Associate Secretary to the Cabinet and Deputy Clerk of the Privy Council.

I shall look forward to hearing from you when your recommendation is approved and I would appreciate if this could be done as soon as conveniently possible as we are in the process of finalizing our Annual Report which will deal with this matter.

I am also pleased to note that if a Deputy Minister disagrees with a recommendation of the Committee that he will write to the Chairman of the Security Intelligence Review Committee and presumably such a letter will outline his reasons for disagreement.

I am aware of the strenuous efforts of members of your staff in working with Deputy Ministers and staff of the Privy Council office to reach an agreement on future policy that would lessen the concern of the Security Intelligence Review Committee that the Thomson decision would weaken the Committee's ability to protect the rights of individual Canadians.

With kind personal regards.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, which appears to read "John Bassett".

John Bassett

---

# H. SIRC Staff Directory

---

The following is a directory of the SIRC staff as of September 15, 1992, when this report went to the printers.

Maurice Archdeacon, Executive Director .....	(613) 990-6839
Pierrette Chénier, Secretary .....	990-8442
Maurice M. Klein, Director of Research	
(Counter-Terrorism) .....	990-8445
Luc Beaudry, Research Officer .....	990-8051
Joan Keane, Research Officer .....	990-8443
John M. Smith, Director of Research	
(Counter-Intelligence) .....	991-9111
Michel Paquet, Research Officer .....	990-9244
Julie Spallin, Research Officer .....	991-9112
Sylvia MacKenzie, Senior Complaints Officer .....	993-4263
Claire Malone, Executive Assistant .....	990-6319
Madeleine DeCarufel, Administration Officer & Registrar .....	990-8052
John Caron, Records Officer .....	990-6838
Roger MacDow, Records Clerk .....	998-5258
Diane Roussel, Secretary .....	990-8441







# H. Répertoire du personnel du CSARS

Voici un répertoire du personnel du CSARS au 31 août 1992, date de l'impression du présent rapport.

Maurice Archdeacon, directeur exécutif . . . . . (613) 990-6839  
Pierrette Chénier, secrétaire . . . . . 990-8442

Maurice M. Klein, directeur de la Recherche  
(antiterrorisme) . . . . . 990-8445  
Luc Beaudry, agent de recherche . . . . . 990-8051  
Joan Keane, agent de recherche . . . . . 990-8443

John M. Smith, directeur de la Recherche  
(contre-espionnage) . . . . . 991-9111  
Michael Paquet, agent de recherche . . . . . 990-9244  
Julie Spallin, agent de recherche . . . . . 991-9112

Sylvia MacKenzie, agent principal chargé des plaintes . . . . . 993-4263  
Claire Malone, adjoint exécutif . . . . . 990-6319

Madeleine DeCarufel, agent administratif et greffier . . . . . 990-8052  
John Caron, agent des dossiers . . . . . 990-6358  
Roger MacDow, commis aux dossiers . . . . . 998-5258  
Diane Roussel, secrétaire . . . . . 990-8441

Comité de surveillance des activités  
de renseignement de sécurité

Bureau du président



CANADA

Security Intelligence  
Review Committee

Office of the Chairman

Le 20 août 1992

L'honorable Doug Lewis, C.P., C.R., député  
Solliciteur général du Canada  
340, avenue Laurier ouest  
13<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0P8

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 19 août 1992 ainsi que vos assurances que le gouvernement du Canada reconnaît pleinement l'importance du rôle qui incombe au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

J'ai noté que vous avez l'intention de recommander au président du Conseil du Trésor que tout sous-ministre décidant de ne pas suivre une recommandation que le Comité a présentée au sujet d'une habilitation de sécurité discute d'abord de la question avec le secrétaire associé du Cabinet et le sous-greffier du Conseil privé.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me prévenir lorsque votre recommandation sera approuvée et cela, dès que vous le pourrez, vu que nous sommes en train de mettre au point notre rapport annuel, qui traitera de cette question.

Je suis également heureux de noter que, si un sous-ministre n'est pas d'accord sur une recommandation du Comité, il écrira au président du Comité et il lui indiquera vraisemblablement les raisons de sa décision.

Je suis conscient du fait que les membres de votre personnel ont déployé des efforts considérables de concert avec les sous-ministres et les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé pour tenter de s'entendre sur une ligne de conduite qui allégerait les préoccupations du Comité concernant l'incidence que la décision dans Thomson pourrait avoir sur sa capacité de protéger les droits des Canadiens et Canadiennes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

*John Bassett*  
John Bassett

également convenu que, après avoir consulté le greffier associé, l'administrateur général écrira au président du CSARS pour l'informer de sa décision finale.

De plus, l'article 52 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* dispose que, après avoir mené une enquête, le Comité fait rapport au Solliciteur général et à l'administrateur général intéressé. Je continuerai de suivre attentivement le processus au moyen de ces rapports.

J'espère que cette proposition apportera une réponse à certaines de vos préoccupations. Nous continuerons de faire en sorte que le CSARS soit considéré comme un organisme efficace et essentiel, dont les recommandations sont toujours prises dûment en considération.

Veuillez agréer l'expression de mes meilleurs sentiments.



L'hon. Doug Lewis, C.P., c.r., député

La Cour suprême était appelée à déterminer si un administrateur général devait suivre la « recommandation » du CSARS au sujet d'une habilitation de sécurité. Elle a confirmé que « la décision finale concernant une habilitation de sécurité devrait appartenir au sous-ministre », vu que c'est l'administrateur général qui est responsable de la sécurité au sein de son ministère ou organisme. Notant que le sous-ministre de l'Agriculture avait tenu compte du rapport du CSARS en prenant sa décision finale au sujet de l'habilitation de sécurité de M. Thomson, la Cour suprême a entériné sa décision.

Vous avez affirmé que vous percevez un changement d'attitude chez les administrateurs généraux depuis que la Cour suprême a rendu sa décision. Vous avez cité, en particulier, une décision du général de Chastelain au sujet de Michelle Douglas. Permettez-moi de vous assurer qu'il n'y a pas eu de changement d'attitude. Le général de Chastelain avait manifesté dès le début son opposition à la recommandation du CSARS. Il a réexaminé l'affaire avec soin à la lumière de l'arrêt de la Cour suprême et décidé de ne pas revenir sur sa décision originale.

Vous avez aussi recommandé que, vu la décision dans Thomson, lorsqu'un administrateur général n'est pas d'accord au sujet d'une recommandation du CSARS, la question soit soumise à l'arbitrage du Cabinet. Même si je ne peux accepter votre proposition, il peut être possible, tout en respectant le jugement de la Cour suprême, de prévoir un autre recours en cas de désaccord entre le CSARS et un administrateur général.

La Cour suprême a indiqué clairement que c'est l'administrateur général, à titre de responsable de la sécurité du ministère, qui doit prendre la décision finale au sujet des habilitations de sécurité. Ce jugement est conforme à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et à la « politique concernant la sécurité du gouvernement du Canada » adoptée par le Conseil du Trésor. Cette politique énonce clairement l'obligation de rendre compte des administrateurs généraux à l'égard de la fonction de sécurité et de son exercice. Elle dispose qu'une habilitation de sécurité peut seulement être refusée, suspendue ou déclassée par un administrateur général. Lorsqu'une telle mesure pourrait occasionner le renvoi d'un employé, les administrateurs généraux sont tenus de consulter le Bureau du Conseil privé. Le renvoi d'un fonctionnaire doit être approuvé par le gouverneur en conseil. Il n'est pas nécessaire de consulter le Cabinet dans le cas des membres des Forces armées ou des personnes postulant un emploi au sein des Forces armées ou de la fonction publique.

Vu le jugement de la Cour suprême, la responsabilité de la décision finale concernant l'octroi d'une habilitation de sécurité continuera d'incomber à l'administrateur général. Je recommanderai néanmoins au président du Conseil du Trésor qu'il songe à modifier la politique concernant la sécurité de façon que les administrateurs généraux soient tenus de prévenir et de consulter le greffier associé du Bureau du Conseil privé s'ils ne sont pas d'accord sur une recommandation du CSARS touchant une habilitation de sécurité. Il est

**G. Lettre du 19 août 1992 du Solliciteur  
général du Canada concernant les  
recommandations du Comité dans les  
affaires d'habilitation de sécurité,  
et réponse du président datée du  
20 août 1992**



le 19 août 1992

L'honorable John W.H. Bassett, C.P., O.C., O.Ont.  
Président

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité  
14<sup>e</sup> étage, immeuble Journal Sud  
365, avenue Laurier ouest  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5W5

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 18 mars 1992 concernant la décision de la Cour  
suprême dans l'affaire Thomson et votre proposition au sujet du processus relatif aux  
plaintes.

Après avoir soigneusement examiné la décision de la Cour suprême, je ne crois pas  
qu'elle signifie que l'on pourra simplement «faire fi» des recommandations du Comité.  
Au contraire, elle confirme que le CSARS est appelé à jouer un rôle de premier plan dans  
le processus, que ses recommandations doivent être prises soigneusement en considération,  
et que l'équilibre voulu a été réalisé entre la sécurité de la nation et les droits de la  
personne.

Je vous assure que le gouvernement reste convaincu de l'importance du Comité de  
surveillance des activités de renseignement de sécurité. Les administrateurs généraux ont  
attaché beaucoup de valeur aux recommandations que le CSARS peut présenter au sujet  
de toute habilitation de sécurité, et ils continueront de ce faire.





«... ce sont des incursions très profondes que le citoyen a réalisées dans les prérogatives de l'Etat et cette proposition de loi en est un autre exemple.»

(Le 3 avril 1984) (Fascicule n° 10, p. 31)

«... ce mécanisme... donne un recours à ceux qui, même à tort, se sont crus victimes d'une décision défavorable en matière de sécurité... Sachant que, dans beaucoup de cas, leur méfiance n'était pas justifiée, les citoyens rouspéteront moins contre les décisions prises pour des raisons de sécurité.»

(Le 17 avril 1984) (Fascicule n° 15, p. 6)

«Cette réforme du droit est très importante, c'est l'une des plus importantes de ce projet de loi... » (au sujet de l'art. 42)

(Le 31 mai 1984) (Fascicule n° 32, p. 40)

Extraits des Débats parlementaires illustrant l'intention du gouvernement lorsque la Loi sur le SCRS était devant le Parlement (du 18 janvier 1984 au 21 juin 1984).

# ANNEXE «A»

Date : Le 18 mars 1992

Page 1

«Nous demandons au Parlement d'offrir, pour la première fois dans les annales du Canada, un cadre juridique plus complet et plus détaillé que celui de n'importe quel autre service de sécurité du monde. Dans tous les autres pays, les services de sécurité relèvent en grande partie du gouvernement. Avec le projet de loi C-9, nous avons essayé de réduire cet élément au minimum. D'après le gouvernement, c'est non seulement souhaitable mais indispensable si l'on veut maintenir l'équilibre nécessaire entre la sécurité nationale et les libertés civiles, qui jouent un rôle essentiel dans notre société... Ces deux Commissions (la Commission Mackenzie en 1969 et la Commission McDonald en 1981) ont conclu que, pour répondre efficacement aux menaces pour la sécurité nationale, tout en protégeant les libertés civiles des Canadiens, notre service de sécurité devait être séparé de la GRC et devenir plus civil; par ailleurs, il convenait de le doter d'un mandat légal et d'un nouveau système de contrôle et d'examen des opérations de sécurité.»

L'hon. Bob Kaplan, Solliciteur général du Canada,  
Février 1984, p. 1271

«En passant de l'actuel mandat établi par une directive du Cabinet, et donc susceptible d'être modifié par le Cabinet, à un mandat législatif qui ne peut être changé qu'ici, nous faisons un grand pas en avant dans la protection des droits des Canadiens.»

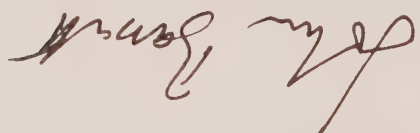
L'hon. Bob Kaplan, Solliciteur général du Canada,  
Février 1984, p. 1273

«Le Comité de surveillance étudiera les plaintes formulées à l'endroit du service et examinera les méthodes d'enquête sécuritaire utilisées par les services d'immigration et les services d'emploi de la Fonction publique en enquêtant au besoin sur certains cas particuliers. Les citoyens qui se voient refuser un emploi au gouvernement ou de l'avancement... ont donc pour la première fois... la possibilité d'obtenir une révision. Cela représente également un grand progrès sur le plan des libertés civiles.»

L'hon. Bob Kaplan, Solliciteur général du Canada,  
Février 1984, p. 1275

Devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques, l'hon. Kaplan a fait les observations suivantes :

(c) lorsqu'un sous-ministre possède des informations qui n'étaient pas accessibles au CSARS pendant son enquête, il demande à ce dernier de rouvrir son enquête de façon à étudier les nouvelles informations et à réexaminer sa recommandation originale à la lumière de celles-ci.

  
John W.H. Bassett, C.P., O.C., O.Ont  
Président

Le gouvernement pourrait donner instruction à tous les sous-ministres de suivre les recommandations du Comité au sujet des habilitations de sécurité sauf si :

(a) le sous-ministre croit que les recommandations du Comité, si elles sont suivies, constitueraient une menace envers la sécurité du pays; ou

(b) le sous-ministre reçoit de nouvelles informations qui n'étaient pas accessibles au Comité et qui le portent à croire que les recommandations du Comité ne doivent pas être suivies.

Dans la situation décrite en (a), le sous-ministre aurait le droit de faire valoir ses objections au Cabinet par l'entremise de son ministre. Le Cabinet prendrait alors la décision finale.

Dans la situation décrite en (b), le sous-ministre informerait immédiatement le Comité que de nouvelles informations sont accessibles et il demanderait la réouverture de l'affaire pour cette raison. Le Comité rouvrirait alors l'affaire et réexaminerait sa recommandation originale.

Un tel régime éliminerait la situation actuelle où une partie à une audience devant un tribunal quasi judiciaire siègeant pour examiner une décision prise par cette partie a, à la fin de la procédure, le droit de décider de ne pas tenir compte de l'une ou de la totalité des recommandations de ce tribunal. Il fournirait aussi aux fonctionnaires ou aux entrepreneurs s'estimant lésés un mécanisme de redressement qui serait beaucoup plus efficace que les recours existants. Enfin, vu que le Cabinet serait l'instance de suprême recours pour ce qui concerne l'octroi ou le refus d'une habilitation de sécurité, la responsabilité manifeste du gouvernement touchant la sécurité du pays ne serait compromise d'aucune façon.

### Recommandation

Par conséquent, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité recommande que le Solliciteur général du Canada aborde ses collègues au Cabinet dès que possible afin d'obtenir une directive du Cabinet donnant instruction à tous les sous-ministres et chefs d'organismes relevant du gouvernement fédéral de faire ce qui suit :

(a) en règle générale, le Cabinet s'attend que les sous-ministres et chefs d'organismes acceptent les recommandations du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité concernant le refus ou l'octroi d'habilitations de sécurité aux personnes qui en ont besoin;

(b) lorsque le sous-ministre estime que la recommandation du CSARS nuirait à la sécurité nationale, il peut demander le consentement de son ministre pour soumettre la question à la décision finale du Cabinet;



Fonctionnaire s'estimant lésé à prendre de son temps et de son argent pour comparative devant un tribunal quasi judiciaire dans l'espoir de renverser une décision négative d'un sous-ministre est utile seulement si le jugement de ce tribunal aura un poids considérable dans la décision finale qui sera prise.

La nouvelle situation créée par la décision de la Cour suprême a déjà porté à conséquence. Le ministre de la Défense nationale a retiré l'appel d'une recommandation du CSARS qu'il avait interjeté en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le sous-ministre, en l'occurrence le Chef d'état-major de la Défense, a écrit à la personne en cause pour lui expliquer pourquoi il avait décidé de ne pas suivre les recommandations du Comité. Cette personne est maintenant dans la position où elle se trouvait avant sa tentative longue et coûteuse pour inverser la décision originale en portant plainte devant le CSARS.

## Principes en jeu

Le Comité est parfaitement disposé à accepter l'opinion de la Cour voulant que le gouvernement au pouvoir soit l'ultime responsable de la sécurité du pays. Il s'ensuit que le gouvernement ne doit pas être tenu d'accepter la décision d'un organe indépendant, comme le CSARS, si cette décision l'obligerait à mettre la sécurité nationale en danger. D'autre part, en adoptant la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, le Parlement du Canada tentait manifestement d'établir un mécanisme de redressement efficace à l'intention des personnes faisant l'objet d'une décision défavorable qui est erronée ou qui ne s'appuie pas sur des preuves suffisantes par rapport à l'octroi d'une habilitation de sécurité. Vu que le jugement de la Cour suprême dans Thomson met ces personnes dans presque exactement la même situation où elles se trouvaient avant l'adoption de la *Loi sur le SCRS*, il est évident que des mesures doivent être prises pour établir un équilibre plus acceptable entre le droit du gouvernement d'assurer la sécurité du pays et celui d'un citoyen canadien d'être traité de façon équitable par le gouvernement.

Il incombe donc au gouvernement ou au Parlement de tenter de nouveau d'établir entre les libertés individuelles et la sécurité de l'État l'équilibre que la *Loi sur le SCRS* n'a si manifestement pas réussi à réaliser.

## Une solution possible

Le Comité croit toujours que la seule solution pleinement acceptable doit éventuellement être une modification de la *Loi sur le SCRS* qui indique clairement l'intention des législateurs concernant le rôle du Comité par rapport aux habilitations de sécurité.

Entre temps, une directive du Cabinet suffirait pour rétablir un équilibre raisonnable entre le pouvoir de l'État et les droits de la personne.

L'incidence de cette décision sur les fonctionnaires ou les entrepreneurs qui se voient refuser une habilitation de sécurité est à l'évidence très grave. Un processus qui oblige un

## Décision de la Cour suprême

2. Les personnes à qui une habilitation de sécurité est refusée savent maintenant que le CSARS est presque impuissant à redresser le tort qui peut leur avoir été fait.

1. Les sous-ministres **ne sont pas** liés par les recommandations du CSARS et ils peuvent décider de ne pas en tenir compte. Le CSARS ne fait que présenter une deuxième opinion à l'une des parties qui comparaissent devant lui et cette partie, à la fin de la procédure, a le droit de prendre la décision finale, sans tenir compte de la recommandation du CSARS.

Deux messages émanent du jugement majoritaire :

«Un principe fondamental de justice naturelle est écarté si le sous-ministre peut à la suite de l'audience du comité à laquelle il a participé à titre de partie, sans autres motifs que ceux invoqués à l'audience, renverser la décision qui est ressortie de l'audience.»

Dans son opinion dissidente très claire, la Juge L'Heureux-Dubé a examiné la terminologie utilisée dans l'ensemble de la *Loi sur le SCRS* et la disposition spécifique en litige à la lumière de l'objet ou de l'intention de la Loi. Elle a conclu que les recommandations du Comité devaient être davantage qu'une indication :

seconde opinion, rien de plus.»

«... est... digne d'acceptation. Elle sert à garantir l'authenticité des renseignements sur lesquels le sous-ministre fonde sa décision et lui donne l'avantage d'une

## Comité

Le jeudi 13 février 1992, la Cour suprême du Canada a rendu son jugement dans l'affaire *Sa Majesté la Reine c. Robert Thomson et le Comité de surveillance des activités* les «recommandations» du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Par une décision majoritaire (6-1), la Cour a décidé que le terme «recommandation» devait être interprété suivant son sens ordinaire. Elle a conclu que la recommandation du

(2) À l'issue d'une enquête sur une plainte présentée en vertu de l'article 42, le comité de surveillance envoie au ministre, au directeur, à l'administrateur général concerné et au plaignant un rapport des recommandations qu'il juge indiquées et des conclusions qu'il juge à propos de communiquer au plaignant.

52...

L'article 52 de la Loi se lit comme suit :

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE  
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ  
PROPOSITION AU  
SOLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA

**Introduction**

Depuis 1987, la question de savoir si les sous-ministres doivent être tenus de suivre les recommandations du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité dans les affaires d'habilitation de sécurité fait l'objet de litiges devant les tribunaux. Il s'agit essentiellement de déterminer si le gouvernement peut remplir sa responsabilité ultime touchant la sécurité du pays tout en permettant à un organe indépendant, le CSARS, de prendre la décision finale concernant l'octroi des habilitations de sécurité.

Les membres du CSARS font tous partie du Conseil privé du Canada. Ils sont donc membres du corps constitutionnel le plus important de la nation mais non, toutefois, de l'élément du Conseil privé, le Cabinet, qui a reçu du Parlement le pouvoir de gouverner le pays.

Il semble raisonnable de presumer que tout corps composé de conseillers privés et autorisé par le Parlement à enquêter sur une question ou une affaire particulière devrait avoir le pouvoir naturel de mettre ses décisions à exécution, sauf si ces décisions sont renversées par l'autorité suprême du pays, le Cabinet, qui se compose également de conseillers privés.

Il semble également raisonnable de presumer que, lorsqu'il a adopté la Loi sur le SCRS et déterminé que le CSARS se composerait de conseillers privés, le Parlement voulait créer un mécanisme efficace de redressement des plaintes, même s'il n'avait probablement pas l'intention d'octroyer au CSARS le pouvoir décisionnel final.

Les paragraphes qui suivent exposent la position du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité sur cette importante question, dans les nouvelles circonstances créées par la décision de la Cour suprême dans Thomson.

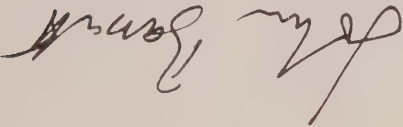
**État de la loi**

La Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, S.C. 1984, c. 21, art. 42 (maintenant L.R.C., 1985, c. C-23), établit le mécanisme pour l'examen du refus d'habilitations de sécurité aux fonctionnaires et aux personnes faisant directement affaire avec le gouvernement.

pièce jointe

Président

John W. H. Bassett, C.P., O.C., O.Ont.



Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

Notre proposition figure en annexe. J'espère que vous l'examinerez dès que vous le pourrez. Nous vous saurions gré d'annoncer dans un proche avenir l'adoption d'une ligne de conduite gouvernementale dans le sens que nous proposons. Entre temps, il serait fort utile que vous informiez la Chambre, pendant votre déclaration du 19 mars 1992, que le gouvernement examine activement la possibilité d'apporter à la réglementation des modifications qui revaloriseraient le processus relatif aux plaintes.

# F. Proposition du 18 mars 1992 au sujet des recommandations dans les affaires d'habilitation de sécurité

Security Intelligence  
Review Committee



Comité de surveillance des activités  
de renseignement de sécurité

L'honorable Doug Lewis, C.P., député  
Solliciteur général du Canada  
13<sup>e</sup> étage, immeuble Sir Wilfrid Laurier  
340, avenue Laurier ouest  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0P8

Monsieur,

Comme vous le savez, la Cour suprême vient de rendre sa décision dans l'affaire  
Thomson.

Comme vous le savez également, cette décision nous met, moi et mes collègues au  
Comité, dans une position bien difficile. Les plaignants éventuels bien renseignés dans les  
affaires d'habilitation de sécurité pourraient fort bien décider qu'il ne sert à rien de  
comparaitre devant nous si l'on peut simplement faire fi de nos recommandations, d'autant  
plus que nous les présentons à la personne même qui fait l'objet de la plainte.

Nous constatons aussi un changement dans l'attitude des sous-ministres. Ainsi, le Chef  
d'état-major de la Défense a déjà retiré son appel devant la Cour fédérale concernant notre  
décision dans la cause Douglas. Il a décidé de ne suivre aucune de nos recommandations  
dans cette affaire, et il a écrit à M<sup>me</sup> Douglas pour confirmer tous les aspects de sa décision  
originale. Elle est donc d'avis que sa comparution devant nous a été une perte complète  
de temps, d'argent et d'énergie.

Mes collègues et moi sommes fort préoccupés par cette tournure des événements. Par  
conséquent, nous avons décidé de vous présenter une proposition qui allégerait le préjudice  
qui a été causé aux pouvoirs, à la crédibilité et à l'efficacité du Comité.





«...d'une nature clandestine ou trompeuse»

Les activités sont «d'une nature clandestine» lorsqu'on s'efforce de les dissimuler au gouvernement du Canada ou à d'autres qui sont visés par de telles activités, et elles sont «d'une nature trompeuse» quand leur origine, leurs motifs ou leurs objectifs sont déguisés ou fallacieux.

**Activités visant à saper ou à renverser le régime de gouvernement constitutionnelle-  
ment établi au Canada**

Les activités visant à saper ou à renverser le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada sont celles qui cherchent à porter atteinte aux institutions et aux processus électoraux, législatifs, exécutifs, administratifs ou judiciaires du Canada, ou ultimement à les détruire.

#### **«...visant le Canada»**

L'espionnage ou le sabotage vise le Canada quand ces activités sont dirigées contre les informations ou les biens du gouvernement du Canada, ou encore quand elles sont destinées à causer un préjudice aux politiques et aux programmes du gouvernement du Canada ou à perturber leur fonctionnement.

#### **«...préjudiciables aux intérêts du Canada»**

Les activités «préjudiciables aux intérêts du Canada» sont celles qui auraient une incidence négative sur les intérêts nationaux indiqués dans l'énoncé annuel des exigences nationales en matière de renseignements de sécurité. En cas de doute, le Service doit consulter d'autres ministères et organismes pour déterminer si des activités données sont «préjudiciables aux intérêts du Canada» au sens de la Loi.

#### **«...tendant à favoriser» ou «...visant à favoriser»**

Les activités «tendant à favoriser» l'espionnage ou le sabotage ou «visant à favoriser» l'usage de la violence grave à des fins politiques sont celles qui ont pour but d'encourager de rendre possible ou de faciliter l'espionnage, le sabotage ou la violence politique grave. Il faut pouvoir démontrer l'existence d'un lien entre ces activités et un risque d'espionnage de sabotage ou de violence politique grave.

#### **«...touchent le Canada»**

Les actes de violence grave qui «touchent le Canada» comprennent les actes perpétrés à l'extérieur du pays qui peuvent mettre en danger les intérêts nationaux du Canada ou ses citoyens. Il doit y avoir un lien direct entre les activités qui «touchent le Canada» et les intérêts nationaux du Canada.

stratégiques, le Service doit continuer de travailler en étroite collaboration avec le Comité consultatif des renseignements et le Comité consultatif de la sécurité.

En tant que ministre tenu de rendre des comptes sur les questions de sécurité, je m'attends à être pleinement informé sur toutes les activités du Service qui ont trait à mes responsabilités à titre de solliciteur général.

Je transmets une copie de la présente instruction au président du CSARS, en application des dispositions du paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS*.

## Annexe

### Article 2 — Interprétations du point de vue opérationnel

#### Espionnage et sabotage

Les activités d'«espionnage» sont celles qui sont menées dans le but d'acquérir par des moyens illicites ou non autorisés des informations ou des biens ayant trait à des questions critiques sur le plan politique, économique, scientifique ou militaire, ou dans le but de les communiquer sans autorisation à un Etat étranger ou à une organisation politique étrangère. Les activités de «sabotage» sont celles qui sont menées dans le but de compromettre la sécurité ou la défense de biens publics ou privés d'importance capitale, comme des installations, des structures, de l'équipement ou des systèmes.

#### Activités influencées par l'étranger

Les «activités influencées par l'étranger» sont celles qui sont dirigées, contrôlées, financées ou encore touchées de façon importante par une organisation ou un Etat étrangers, ses agents ou d'autres personnes travaillant pour son compte.

#### Usage de violence grave dans le but d'atteindre un objectif politique

La «violence grave» est celle qui cause de sérieuses lésions corporelles ou la mort, ou encore endommagement sérieusement ou détruit des biens publics ou privés, et qui est contraire à la loi canadienne ou irait à l'encontre de la loi si elle était utilisée au Canada. Cela ne comprend pas la violence mineure teintée de politique.

Lorsqu'il s'agit de violence utilisée à des fins politiques, le Service doit faire porter ses enquêtes uniquement sur l'usage de violence ou de menaces de violence qu'il juge «grave».

Le Service doit veiller à satisfaire les clients qui ont besoin à la fois de renseignements «stratégiques» et de renseignements «opérationnels». Pour ce qui est des renseignements

En dernière analyse, le Service sera jugé efficace dans la mesure où il fournit en temps voulu des rapports et des conseils de qualité. Ses principaux clients doivent être les ministres et les hauts fonctionnaires qui ont des responsabilités, légales ou autres, au chapitre de la sécurité du Canada. La prestation de rapports et de conseils à la GRC, en raison des fonctions que lui assigne la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, doit figurer au nombre des principales tâches du Service dans le domaine des rapports.

## Rapports et conseils au gouvernement du Canada

L'article 12 habilite le Service à conserver des informations et des renseignements dans le cadre de l'accomplissement de son mandat. Il s'agit là d'une fonction essentielle pour l'efficacité de ses opérations. L'une de ses priorités doit être de poursuivre la mise sur pied d'un système complet et pratique permettant d'examiner, à intervalles raisonnables, tous les dossiers d'enquête constitués en vertu de l'article 12. Il est indispensable de faire un tel examen pour retirer des dossiers opérationnels les informations qu'il n'est plus raisonnable ou nécessaire de conserver. Je donnerai une instruction du ministre sur ce sujet au moment opportun.

## Conservation

Le Service doit continuer de souscrire aux normes les plus rigoureuses en ce qui touche l'analyse et la prestation de conseils. Dans les cas où l'on sait qu'un bulletin de renseignements peut jouer dans la décision de refuser un avantage matériel ou autre, dont un emploi, il faut le faire approuver à un niveau supérieur avant de le transmettre.

Les fonctions de collecte et d'analyse du Service doivent viser à la réalisation d'objectifs communs, qui sont basés sur les exigences nationales en matière de renseignements de sécurité. L'analyse doit jouer un rôle pleinement intégré dans toutes les activités importantes du SCRS. Celui-ci doit continuer de veiller à ce que la fonction d'analyse marche totalement de pair avec celle de collecte et d'enquête.

## Analyse

Quand le Service détermine qu'une activité doit faire l'objet d'une enquête, il doit s'assurer dès le début que les moyens d'enquête choisis et la façon dont ils sont employés sont raisonnables dans les circonstances. Il doit également s'assurer que la portée de ses activités de collecte et le degré d'intrusion qu'elles comportent sont proportionnels à la gravité de la menace.



Le Service doit recueillir en priorité des informations sur les activités «visant» directement le Canada ou qui «s'y déroulent».

## Motifs raisonnables de soupçonner

Avant de recueillir des informations en vertu de l'article 12, le Service doit avoir des «motifs raisonnables de soupçonner» que les activités ciblées constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Pour déterminer s'il satisfait à cette exigence, le Service doit se baser sur un critère objectif, à savoir l'existence de motifs démontrables. Cela comprend :

- des faits;
- des allégations plausibles;
- des déductions raisonnables tirées de ces faits ou allégations plausibles.

Le Service doit veiller à étayer ses motifs sur des informations écrites.

## Activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord

Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord ne peuvent faire l'objet d'enquêtes à moins qu'elles ne soient liées à des menaces, telles que définies à l'article 2. Dans un tel cas, le Service doit soigneusement mettre en balance la nécessité d'enquêter et les répercussions possibles de l'enquête sur les libertés civiles des individus ou les institutions névralgiques de notre société, comme l'exige l'instruction du ministre sur la conduite des enquêtes.

## Dans la mesure strictement nécessaire

La Loi sur le SCRS, en conformité avec la *Charte*, est basée sur le principe selon lequel l'État ne doit pas s'ingérer dans la vie privée des individus à moins qu'il n'ait des raisons valables de le faire, et uniquement dans la mesure où de telles raisons existent. Cela signifie que le Service ne doit avoir pour cibles que des activités menaçantes sur lesquelles le gouvernement a besoin d'être informé. Le Service déterminera quelles activités justifient la collecte d'informations d'après l'évaluation de la gravité éventuelle des menaces que feront les experts du Service.

La nature et l'étendue de la collecte doivent être régies par le critère «dans la mesure strictement nécessaire». Autrement dit, le Service ne doit recueillir que le genre et la quantité de renseignements strictement nécessaires pour fournir en temps voulu au gouvernement des informations et des conseils complets et exacts.

Collecte, analyse, conservation, rapports et conseils

Article 12

Exploration du contexte

Le Service a la responsabilité générale de se tenir au courant du contexte politique, social et économique, duquel peuvent émerger des menaces envers la sécurité du Canada. Il peut utiliser des sources ouvertes ou spontanées pour obtenir des informations qui l'aideront à dégager des tendances ou à relever des constantes pouvant laisser supposer le développement d'une menace. Ce genre d'exploration du contexte doit venir compléter et enrichir les résultats de ses activités d'enquête. Le Service doit, lorsqu'il y a lieu, intégrer les informations ainsi recueillies aux informations obtenues au moyen des activités d'enquête prévues à l'article 12 afin d'établir l'évaluation la plus exacte possible de la menace et d'aviser le gouvernement en conséquence.

Le Service doit veiller avec une extrême vigilance à ce que ses activités d'exploration du contexte ne servent pas à enquêter sur des individus, des groupes ou des organismes en vertu de l'article 12.

Collecte

En tant qu'organisme chargé par la loi d'exécuter le cycle complet de la production de renseignements, à savoir recueillir, analyser et conserver des informations, faire rapport et donner des conseils, le Service doit voir à ce qu'il y ait un équilibre entre la collecte et les autres fonctions et à ce que les pouvoirs liés à ces fonctions soient exercés de manière raisonnable.

Suivant l'article 12, le Service recueille des informations et des renseignements, «au moyen d'enquêtes ou autrement», sur les activités dont il est raisonnable de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Dans ce contexte, il faut inclure dans l'expression «ou autrement» la réception d'informations spontanées, y compris les informations obtenues de sources ouvertes, internes ou étrangères qui satisfont au critère de la collecte.

Le Service doit orienter ses activités de collecte en fonction de mon instruction annuelle sur les exigences nationales en matière de renseignements de sécurité; celle-ci indique les aspects de la sécurité du Canada qui préoccupent le plus le gouvernement, dans les limites du champ d'application des dispositions définissant les menaces. Le Service doit aussi consulter régulièrement les autres ministères et organismes sur leurs besoins particuliers au chapitre des renseignements de sécurité et les activités préjudiciables au intérêts du Canada.

# E. Instruction du ministre définissant les menaces envers la sécurité du Canada

L'an dernier, nous avons mentionné dans notre rapport que le ministre avait donné une instruction au SCRS. Cette instruction interprétait des termes aussi vagues que «menaces envers la sécurité du Canada», «espionnage et sabotage» et «activités influencées par l'étranger» d'une façon plus précise que l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.

Dans une lettre adressée au directeur, le ministre a expliqué l'objet de l'instruction :

La présente instruction renferme des indications quant à l'interprétation, du point de vue opérationnel, des termes employés dans l'article 2 de la *Loi sur le SCRS* et donne au Service une ligne de conduite générale concernant les activités de renseignement de sécurité menées en vertu de l'article 12.

Voici le texte de l'instruction :

## Article 2

### Menaces envers la sécurité du Canada

Le mandat premier du Service est d'informer et de conseiller le gouvernement, avec le plus de rapidité et d'exactitude possible, relativement aux activités décrites à l'article 2 de la *Loi*.

Suivant cet article, les «menaces envers la sécurité du Canada» comprennent l'espionnage ou le sabotage, les activités influencées par l'étranger, l'usage de la violence grave ou de menaces de violence à des fins politiques, et des activités visant à saper ou à renverser le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada. Chacune de ces activités est accompagnée d'importants qualificatifs.

En adoptant les définitions de «menaces» figurant à l'article 2, le Parlement a voulu donner au Service suffisamment de latitude et de souplesse pour bien s'acquitter de ses fonctions, tout en protégeant le plus possible les droits et libertés individuels. La présente instruction, y compris l'annexe, a pour but d'aider le Service à interpréter les termes de l'article 2 d'une manière qui respecte l'esprit de la *Loi* et de la *Charte*, sans élargir la portée et le contenu de cet article. Elle devrait également permettre de s'assurer que le Service et son client, le gouvernement du Canada, comprennent et voient les termes de l'article 2 de la même façon. Si elle gêne la capacité du Service de remplir son mandat, je compte bien en être avisé.

Les interprétations en question sont annexées à la présente lettre.

M. Tom Wappel, député Chambre des communes Ottawa (Ontario)	M. Ken Atkinson, député Chambre des communes Ottawa (Ontario)	M. Phil Rosen Analyste principal Service de recherche Bibliothèque du Parlement Ottawa (Ontario)	M. Tom Bradley Directeur général Secrétariat SCRS Ottawa (Ontario)	M. Joseph S. Stanford, c.r. Sous-solliciteur général Secrétariat du Ministère Ottawa (Ontario)
M <sup>me</sup> Wendy Porteous Sous-solliciteur général adjoint Direction de la police et de la sécurité Ministère du Solliciteur général Ottawa (Ontario)	M <sup>me</sup> Ursula Menke Inspecteur général du SCRS Ottawa (Ontario)	M. Michael de Rosenroll Inspecteur général adjoint (Politiques et normes) du SCRS Ottawa (Ontario)	Glensy Parry Inspecteur général adjointe (Opération) du SCRS Ottawa (Ontario)	

## D. Colloque de Montréal (septembre 1992)

Nous avons invité des juristes, des universitaires, des parlementaires et d'autres personnes à assister à un colloque tenu le 23 septembre 1992 sur le thème suivant : « Quel doit être le rôle du SCRS maintenant que la guerre froide est terminée? ». Le Comité tient à les remercier de leur apport à sa réflexion sur les sujets examinés.

M. Murray Rankin  
 Avocat et avoué  
 Array & Finlay  
 Victoria (C.-B.)

M. Alan Borovoy, O.C., c.r.

Avocat-conseil général

Association canadienne

des libertés civiles

Toronto (Ontario)

M. Jean-Paul Brodeur

Directeur

Centre international de

criminologie comparée

Montréal (Québec)

M. Ray Protti

Directeur

SCRS

Ottawa (Ontario)

M. Simon Noël

Avocat

Noël, Berthiaume, Aubry

Hull (Québec)

M. Richard Mongeau

Avocat

Mongeau, Gouin, Côté, Roy

Montréal (Québec)

M. Joseph Nuss

Avocat

Ahern, Lalonde, Nuss, Drymer

Montréal (Québec)

M. Jean-F. Keable

Avocat

Gronkin, Poudrier, Bernier

Québec (Québec)

M. Raymond Royer

Président

Bombardier Inc.

Montréal (Québec)

Professeur Franklyn Griffiths

Faculté de sciences politiques

Université de Toronto

Toronto (Ontario)

Professeur C.E.S. Franks

Université Queen

Faculté de sciences politiques

Kingsion (Ontario)

M. Derek Lee, député

Chambres des communes

Ottawa (Ontario)





L'agent de liaison-sécurité<sup>14</sup> du SCRS et de personnes non employées par le gouvernement concernant les buts, les objectifs et les activités de la RENAMO en 1986.

Le Comité a conclu que les entrevues effectuées par les agents de liaison-sécurité à l'étranger permettaient de déterminer l'existence de problèmes de sécurité seulement si les agents étaient bien renseignés et menaient les entrevues habilement. Autrement, le processus de filtrage serait sérieusement compromis. Le Comité était d'avis que ni l'administration centrale du SCRS ni l'agent de liaison-sécurité en cause n'étaient bien préparés pour examiner une demande d'un présumé représentant de la RENAMO.

Le Comité n'a pas examiné (et n'avait d'ailleurs pas le pouvoir de le faire) la décision qu'avait prise le ministre de l'Emploi et de l'Immigration d'admettre au Canada le présumé membre de la RENAMO. Il a reconnu que, même si des renseignements publiques étaient accessibles au sujet de cette organisation avaient été communiqués correctement à l'agent de liaison-sécurité, le résultat final aurait pu être le même.

<sup>14</sup> Les agents de liaison-sécurité sont postés à l'étranger où ils relèvent de la Direction de la liaison avec l'étranger du SCRS.

## Admission au Canada d'un présumé terroriste

plusieurs égards. Le Comité a également conclu que le SCRS n'avait pas exercé ses pouvoirs discrétionnaires d'une façon responsable et professionnelle.

Une deuxième plainte en vertu de l'article 41 concernait l'admission au Canada, en 1986, d'une personne qui à une époque avait représenté la Resistencia Nacional Moccambicana (RENAMO<sup>10</sup>). Cette personne avait porté plainte au directeur du SCRS au sujet de l'enquête de sécurité que le Service avait menée dans cette affaire<sup>11</sup>, mais elle était mécontente de la réponse reçue.

L'enquête du Comité a porté exclusivement sur la manière dont le SCRS avait rempli ses fonctions touchant les procédures de filtrage de sécurité relatives à l'immigration. Dans cette cause, le Comité n'avait pas le pouvoir de faire enquête sur la décision qui avait permis d'entrer au Canada et d'y demeurer<sup>12</sup>. (Si le Comité avait été saisi de l'affaire en vertu de l'article 39 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, il aurait pu enquêter sur la décision d'admettre la personne.) Le rôle du Comité consistait simplement à déterminer si les activités que le SCRS entreprenait en vue de donner des avis en matière de sécurité étaient justifiées.

Pour évaluer les activités du SCRS, le membre du Comité a étudié à fond l'état des connaissances de l'agent des affaires sociales<sup>13</sup> du ministère des Affaires extérieures, de

<sup>10</sup> RENAMO est le sigle portugais d'un groupe qui, en 1986, était une organisation terroriste du Mozambique.

<sup>11</sup> Conformément à l'article 14 de la *Loi sur le SCRS*, le SCRS effectue le filtrage de sécurité des immigrants et informe le ministre de l'Emploi et de l'Immigration des immigrants non admissibles, au sens des alinéas 19(1)e, f) et g) de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

<sup>12</sup> En 1986, la décision d'accorder ou de refuser le statut de résident permanent au Canada relevait du ministre de l'Emploi et de l'Immigration. En effet, le ministère des Affaires extérieures était responsable de la mise en oeuvre du Programme d'immigration à l'extérieur du Canada. Il devait rendre compte à Emploi et Immigration Canada du respect de la *Loi sur l'immigration* et des règlements et politiques connexes, dans toutes les affaires liées à la délivrance de visas à l'étranger, et du respect d'un nombre prédéterminé d'établissements d'immigrants choisis à l'étranger.

<sup>13</sup> En 1986, les agents des affaires sociales étaient des agents du service extérieur travaillant pour le ministère des Affaires extérieures. Ils étaient chargés d'appliquer certaines dispositions de la *Loi sur l'immigration*, d'interviewer les requérants de toutes les catégories de visas et de déterminer s'ils respectaient les exigences de la *Loi sur l'immigration* et de ses règlements.

## C. Résumé des plaintes

Voici les résumés des plaintes sur lesquelles le CSARS a statué en 1991-1992. Elles ont toutes été déposées en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS*. Les plaintes qui ont été réglées ou retirées avant que le Comité ait terminé son enquête et celles qui ne relevaient pas de sa compétence ne sont pas examinées dans la présente annexe.

### Demandes d'accréditation

Après avoir présenté des demandes de renseignements personnels à la GRC en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, deux plaignants ont appris que leurs demandes d'accréditation pour travailler à un événement international au Canada posaient problème. La demande d'un des plaignants avait été rejetée tandis que l'accréditation de l'autre avait été annulée. Dans les deux cas, le refus de la GRC «découlait de renseignements reçus du SCRS».

Les deux plaignants ont porté plainte auprès du directeur du SCRS mais n'ont pas été satisfaits de sa réponse. Ils se sont alors tournés vers le Comité, qui a décidé de tenir une enquête et une audience.

Un membre du Comité a entendu les deux plaintes. Le Comité et les avocats ont convenu que cette façon de procéder ne porterait pas préjudice aux plaignants. En fait, l'avocate représentait les deux plaignants a déposé leurs plaintes ensemble, et les faits donnant lieu aux plaintes étaient semblables, en substance.

À la demande de l'avocat du SCRS, après avoir entendu la déposition d'un témoin et l'argumentation des avocats, le Comité a ordonné que les plaignants et leur avocate n'entendent pas certains éléments de preuve.

Le Comité a reconnu que cette façon de faire *prima facie* limitait le droit des plaignants d'avoir accès à toutes les informations. Il a cependant décidé que l'intérêt public de la non-divulgation justifiait le préjudice causé aux plaignants. Pour compenser, le Comité a ordonné que, dans la mesure où la sécurité nationale le permettait, les plaignants reçoivent des résumés écrits de tous les témoignages reçus à huis clos et que leur avocate ait le droit de contre-interroger les témoins au sujet de leur témoignage. Le Comité a aussi demandé à son avocat de contre-interroger vigoureusement les témoins de l'intimé pendant les procédures à huis clos.

Le Comité pouvait seulement examiner les activités du SCRS. Il n'était pas autorisé à se pencher sur les décisions de rejeter ou d'annuler les accréditations des plaignants, vu qu'elles avaient été prises par la GRC et non par le SCRS.

Le Comité a conclu que le SCRS avait agi correctement en communiquant à la GRC les informations en vertu de l'alinéa 19(2)a) de la *Loi sur le SCRS*. Cependant, la façon dont les informations ont été communiquées à la GRC par le SCRS semblait inadéquate à





Revue de l'enquête sur Bull, la Corporation de recherche spatiale et l'Irak, juin 1991 (SECRET) (90/92-01)

Rapport sur l'immigration d'Al Mashat au Canada, mai 1991 (SECRET)\* (91/92-02)

CSIS and the Association for New Canadians, octobre 1991 (SECRET) (91/92-03)

Echange d'informations et de renseignements entre le Service canadien du renseignement de sécurité et le centre de la sécurité des télécommunications, octobre 1991 (TRÈS SECRET)\* (91/92-04)

Victor Ostrovsky, octobre 1991 (TRÈS SECRET) (91/92-05)

Report on Two Iraqis — Ministerial Certificate Case, November 1991 (SECRET) (91/92-06)

Evaluations de la menace, Etude en vertu de l'article 40, janvier 1992 (SECRET)\* (91/92-07)

East Block Investigations, August 1991 (TRÈS SECRET)(91/92-08)

Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions, August 1991 (TRÈS SECRET) (91/92-10)

A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (London & Paris), September 1992 (SECRET) (91/92-11)

L'attaque contre l'ambassade de l'Iran à Ottawa, mai 1992 (TRÈS SECRET)\* (92-93-01)

- SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement, juin 1989 (540 pages/SECRET)\* (89/90-03)
- Examen de la politique et des pratiques du SCRS concernant les divulgations non autorisées d'informations classifiées, août 1989 (SECRET)\* (89/90-04)
- Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information, septembre 1989 (89/90-05)
- Modifications à la Loi sur le SCRS : Propositions au Comité spécial de la Chambre des communes, septembre 1989 (NON CLASSIFIÉ) (89/90-06)
- Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone, novembre 1989 (SECRET)\* (89/90-07)
- A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS, novembre 1989 (700 pages/TRÈS SECRET)(89/90-08)
- Enquêtes de sécurité sur les campus universitaires, février 1991 (TRÈS SECRET)\* (90/91-01)
- Communication de renseignements aux services étrangers, janvier 1991 (TRÈS SECRET)\* (90/91-02)
- Echanges de renseignements avec des organismes canadiens, SEPTEMBRE 1990 (SECRET)\* (90/91-03)
- Études régionales (six études sur une région), octobre 1990 (TRÈS SECRET) (90/91-04)
- Enquêtes, affectation de sources et rapport sur les cibles, novembre 1990 (TRÈS SECRET) (90/91-05)
- Cibles établies en vertu de l'alinéa 2d — Une étude du CSARS sur les opérations restantes de la Direction de l'antisubversion, septembre 1990 (SECRET)\* (90/91-06)
- Examen par le CSARS des activités du SCRS touchant les Canadiens autochtones, janvier 1991 (SECRET) (90/91-07)
- Report on Multiple Targeting, février 1991 (SECRET) (90/91-08)
- Study of CSIS Policy Branch, October 1990 (CONFIDENTIEL) (90/91-09)

# B. Rapports et études du CSARS depuis 1984

(Les rapports présentés aux termes de l'article 54 — rapports spéciaux du Comité à l'intention du Ministère — sont marqués d'un astérisque.)

Dix-huit mois après la séparation : une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes, 14 avril 1986 (139 pages/ SECRET)\* (86/87-01)

Rapport d'une étude portant sur le filtrage de sécurité des fonctionnaires et des personnes postulant un emploi dans la fonction publique fédérale, mai 1986 (SECRET)\* (86/87-02)  
Le réseau du renseignement et de sécurité au sein de l'administration gouvernementale du Canada : une description, janvier 1987 (61 pages/SECRET) (86/87-03)

Pour corriger une situation : Langues officielles et relations de travail au sein du SCRS, juin 1987 (60 pages/NON CLASSIFIÉ)\* (86/87-04)

Alerte de sécurité à l'aéroport d'Ottawa, mars 1987 (SECRET)\* (86/87-05)

Report to the Solicitor General of Canada concerning CSIS Performance of its Functions, mai 1987 (SECRET)\* (87/88-01)

Counter-Subversion : SIRCS Staff Report, août 1987 (350 pages/SECRET) (87/88-02)

Rapport du CSARS — Sélection des immigrants, janvier 1988 (32 pages/SECRET)\* (87/88-03)

Rapport présenté aux termes de l'article 54, au solliciteur général du Canada, sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier, mars 1988 (18 pages/VERSION PUBLIQUE)\* (87/88-04)

La Direction de l'évaluation du renseignement : Une revue par le CSARS du processus de production, septembre 1988 (80 pages/SECRET)\* (88/89-01)

CSARS — Examen du programme de l'antiterrorisme du SCRS, novembre 1988 (300 pages/TRÈS SECRET)\* (88/89-02)

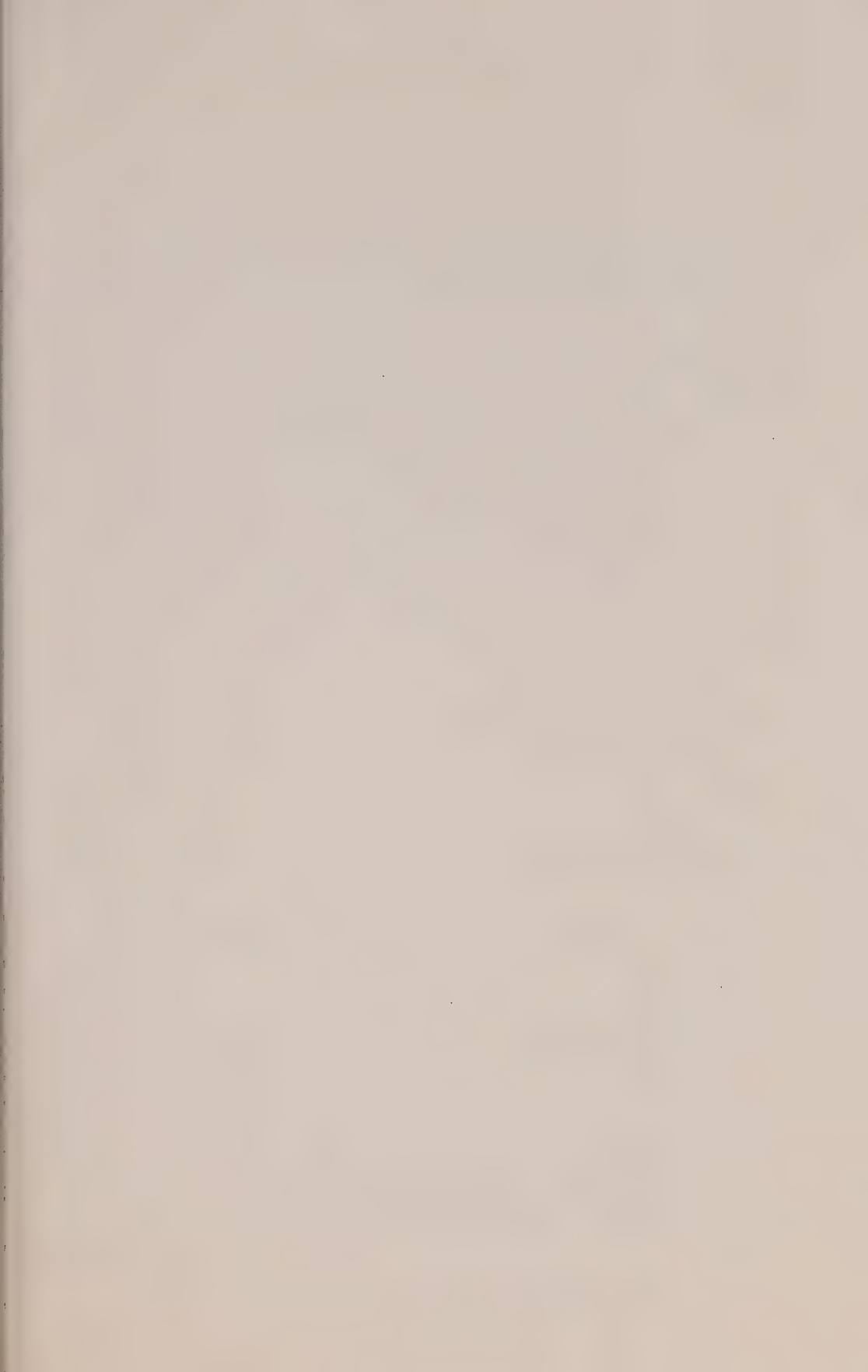
Supplement to SIRCS Report on Immigration Screening (January 1988), novembre 1989 (SECRET)\* (89/90-01)

Rapport présenté au Solliciteur général du Canada sur la protection des biens scientifiques et techniques au Canada : le rôle du SCRS, avril 1989 (40 pages/SECRET)\* (89/90-02)

SCRS	—	Service canadien du renseignement de sécurité
SERVICE	—	Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)
UES	—	Unité des enquêtes spéciales (ministère de la Défense nationale)

ACPU	—	Association canadienne des professeurs d'université
ALS	—	Agent de liaison-sécurité (SCRS)
AT	—	Antiterrorisme
BCCLA	—	British Columbia Civil Liberties Association
CARC	—	Comité d'approbation et de révision des cibles (SCRS)
CE	—	Contre-espionnage
CGC	—	Centre de gestion des crises (SCRS)
CNN	—	Cable News Network
COMITE	—	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)
CIPC	—	Centre d'information de la police canadienne
CPR	—	Comité de la production de renseignement
CSARS	—	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CST	—	Centre de la sécurité des télécommunications
DAP	—	Direction de l'analyse et de la production (SCRS)
DIRECTEUR	—	Le directeur du SCRS
FCA	—	Fédération canado-arabe
GRC	—	Gendarmerie royale du Canada
IO	—	Catégorie d'employés appelés agent de renseignement
MDN	—	Ministère de la Défense nationale
MINISTRE	—	le Solliciteur général du Canada, à moins d'indication contraire
MOSSAD	—	Service de renseignements secrets israélien
PAAZRA	—	Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports
PMAT	—	Manuel des politiques et méthodes en matière d'aides techniques (SCRS)
PSG	—	Politique sur la sécurité du gouvernement
R-D	—	Recherche et développement
RENAMO	—	Sigle portugais signifiant Resistencia Nacional Mocambicana







L'effectif du Comité compte quatorze employés : un directeur exécutif, un agent principal chargé des plaintes qui s'occupe également des rapports ministériels et des travaux de recherche, deux directeurs de la recherche (antiterrorisme) et (contre-espionnage), quatre agents de recherche, un adjoint exécutif qui est chargé de coordonner les activités au nom du président, d'assurer la liaison avec les médias, de coordonner la préparation du rapport annuel et d'entreprendre des projets de recherche, un agent administratif qui agit aussi à titre de greffier du Comité et quatre employés de soutien. La charge du personnel de soutien est particulièrement lourde parce que les documents que traite le Comité sont délicats, qu'ils ont une cote de sécurité élevée et que, pour cette raison, ils doivent faire l'objet de mesures de sécurité spéciales.

À ses réunions mensuelles, le Comité détermine les travaux de recherche à effectuer et ses autres priorités. Les activités quotidiennes sont la responsabilité du directeur exécutif, qui obtient au besoin les avis du président en sa qualité de premier dirigeant du Comité.

Personnel

Source : Budget des dépenses 1992-1993, Partie III, Section II, tableau 7

<b>Total</b>		1 568 000 \$
<b>Immobilitisations</b>		9 000 \$
<b>Total des dépenses de fonctionnement</b>		1 559 000 \$
<b>Biens et services</b>	Services professionnels et spéciaux	597 000 \$
	Autres	157 000 \$
		754 000 \$
<b>Personnel</b>	Traitement et salaires	697 000 \$
	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	108 000 \$
		805 000 \$

Tableau 6. Budget du CSARS pour 1991-1992

Le 4 octobre 1991, le Solliciteur général a déposé le rapport annuel du Comité pour 1990-1991. Une conférence de presse a suivi. Le Comité a comparu devant le Sous-comité de la Chambre des communes chargé de la sécurité nationale le 19 novembre 1991 pour répondre à des questions touchant le rapport annuel. Deux nouveaux membres du Comité, l'hon. E. Jacques Courtois, c.p., c.r., et l'hon. Michel Robert, c.p., c.r., ont comparu devant le Sous-comité le 1<sup>er</sup> avril 1992 pour répondre à des questions au sujet de leur nomination au CSARS en décembre de l'année précédente. Le 13 mai 1992, le président et M. Courtois ont comparu devant le Sous-comité pour répondre à des questions sur notre budget de dépenses pour 1991-1992.

## En contact

Le 20 novembre 1991, l'hon. Jean-Jacques Blais, c.p., c.r., a pris la parole devant le Royal Kingston United Services Institute, à Kingston, Ontario. Il s'agit d'une association d'officiers retraités des Forces armées canadiennes et de la GRC.

Nous avons aidé à financer la conférence que la faculté d'histoire de l'Université de Toronto a tenue à Toronto du 7 au 9 novembre 1991 et qui avait pour titre : «Espionnage : Past, Present, Future».

Nous avons achevé la planification d'un colloque qui se tiendra le 23 septembre 1992 à Montréal. Des parlementaires, des universitaires, des juristes et d'autres personnes se demanderont «Quel doit être le rôle du SCRS maintenant que la guerre froide est terminée?».

## Finances

Le tableau 6 fait état de notre budget pour 1991-1992. La somme de 1 568 000 \$ représente une augmentation de quatre pour cent par rapport aux dépenses de 1 505 000 \$ budgétisées en 1990-1991. Notre budget de dépenses pour 1992-1993, qui s'élève à 1 541 000 \$, traduit une baisse de deux pour cent sur le budget de l'exercice 1991-1992.

---

En novembre 1991, nous avons examiné le financement et l'utilisation des ressources au SCRS. Toutefois, les données financières que nous avons reçues sont limitées et nous ne sommes pas à même de juger si les augmentations accordées au Service sont justifiées. Au printemps de 1992, le Comité a rencontré le Vérificateur général. Nous avons accepté d'attendre ses conclusions avant de prendre d'autres mesures.

---



Solliciteur général a, pour la première fois le 19 mars 1992, rendu public un rapport annuel du SCRS.

## Locaux

La phase I du nouveau complexe de l'administration centrale est terminée et son coût demeure en deçà du budget. On a commencé en novembre 1991 à faire l'excavation et à jeter les fondations en vue de la phase II. Aucune date n'a encore été fixée pour l'achèvement des travaux.

## Finances

Dans son rapport annuel pour 1990-1991, le Comité a évalué les augmentations qui étaient survenues dans le budget du Service depuis 1985-1986. Pour l'exercice financier 1992-1993, le budget du SCRS est fixé à 215,6 millions de dollars, ce qui représente une augmentation de 2 pour 100 sur l'exercice précédent. Le budget du SCRS pour 1992-1993 est le résultat des coupures qui ont été pratiquées dans certains secteurs pour compenser des dépenses supplémentaires dans d'autres. Les hausses prévues ne sont pas dues à un accroissement des activités opérationnelles. Le SCRS en allouera une grande partie à de nouvelles installations dans la région de la Colombie-Britannique et à son administration centrale à Ottawa.

Tableau 5. Budget du SCRS

Dépenses totales (en milliers de dollars)	
1985-1986	115 908 \$
1986-1987	132 844 \$
1987-1988	136 861 \$
1988-1989	157 852 \$
1989-1990	165 417 \$
1990-1991	205 325 \$
1991-1992	211 229 \$ <sup>9</sup>
1992-1993	215 588 \$

<sup>9</sup> Le budget principal des dépenses pour 1991-1992 a été réduit de 2 722 000 \$ aux termes de l'initiative de réduction du déficit public.

Le directeur du SCRS a rencontré des membres du comité de rédaction du *Citizen d'Ottawa* le 30 avril 1991, et il a été interviewé par Southam News le 25 février 1992. De plus, le

## Relations publiques

Le 1<sup>er</sup> juillet 1991, le SCRS a mis en oeuvre, en matière de langues officielles, de nouvelles politiques qui amélioreront l'accès à la formation en langue seconde. Il entreprendra également un examen de tous les postes bilingues. L'objet de cet examen sera de faire en sorte que les seuls postes qui sont désignés bilingues soient ceux qui présentent des besoins pratiques et réalistes de connaissance de la langue seconde, selon la définition de la *Loi sur les langues officielles* et des nouvelles lignes de conduite du Service.

## Bilinguisme

Les femmes occupent environ 10 pour 100 des postes de la catégorie de la gestion au sein du Service.

Dans nos rapports annuels antérieurs, nous avons traité de la représentation équitable et des progrès soutenus qui avaient été réalisés dans le recrutement d'un plus grand nombre de femmes. Au 31 mars 1992, 48 pour 100 des agents au premier niveau de la catégorie des agents de renseignements (IO-01) étaient des hommes et 52 pour 100 étaient des femmes. Au niveau IO-02, ces proportions étaient de 54 pour 100 et 46 pour 100, respectivement. Aux niveaux supérieurs, cependant, il y avait toujours beaucoup plus d'hommes que de femmes. Par conséquent, dans l'ensemble de la catégorie des IO, 80 pour 100 des agents étaient de sexe masculin et 20 pour 100, de sexe féminin. De toute évidence, le SCRS fait tout en son pouvoir pour corriger ce déséquilibre en s'assurant qu'un nombre équivalent d'hommes et de femmes sont recrutés dans la catégorie IO.

Le Centre de formation du SCRS a tenu deux classes d'entraînement des nouveaux agents de renseignements en 1991-1992. Il y avait 49 recrues. Seulement deux de celles-ci occupaient d'autres postes au Service au moment de leur recrutement.

## Recrutement

La question du polygraphe a été soumise au Comité interministériel de la sécurité et des renseignements. Ce dernier a renvoyé la question au ministre du Solliciteur général, qui est responsable du SCRS. Le Solliciteur général a écrit au directeur du SCRS pour appuyer la politique voulant que le polygraphe soit utilisé, sous réserve de certaines conditions, pour le filtrage préalable à l'embauche des nouveaux employés.

Les candidats à des postes au SCRS doivent néanmoins continuer de se soumettre à un processus de filtrage que la plupart des démocraties ont rejeté.

## Examen de la situation sur le plan du renseignement de sécurité

Au chapitre 9, nous avons décrit les activités du groupe de travail du directeur, qui a pour mission d'examiner la situation sur le plan du renseignement de sécurité. Nous commenterons son rapport dans notre prochain rapport annuel.

### Utilisation du polygraphe

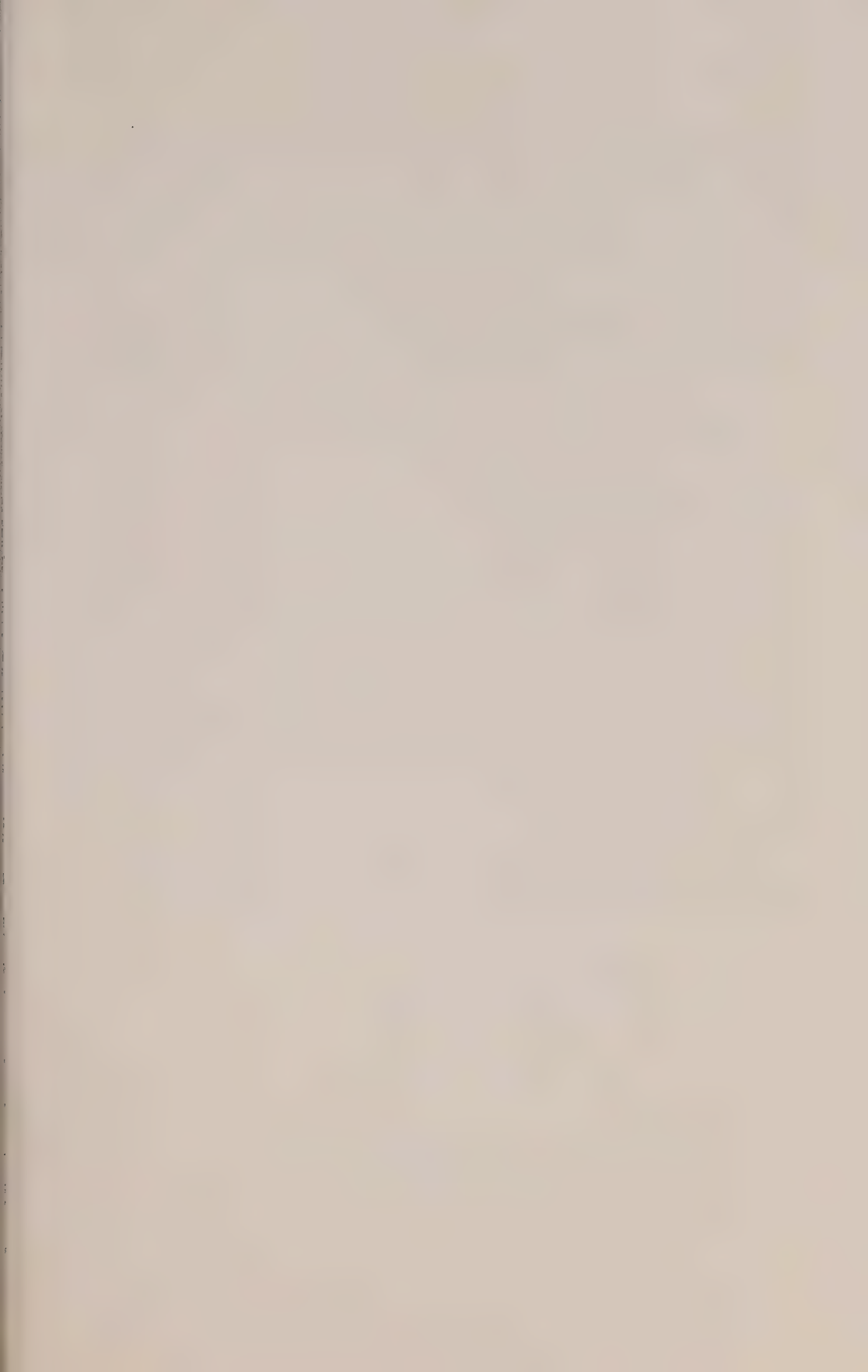
Dans les sept rapports annuels que nous avons présentés depuis 1985-1986, nous avons critiqué l'utilisation du polygraphe par le SCRS. Nous continuons de douter de l'exactitude de l'examen polygraphique et de son utilité dans les programmes de filtrage de sécurité. Son taux d'erreur élevé (dix pour cent ou plus), associé à son apparence de légitimité scientifique, présente un risque trop élevé d'injustice sérieuse à l'endroit des personnes qui semblent avoir l'intention de mentir ou dont les résultats de l'examen ne paraissent pas concluants. Nous croyons que l'on attache plus d'importance au polygraphe que ne le justifie sa fiabilité.

Dans notre rapport annuel de 1985-1986, nous avons demandé au gouvernement d'évaluer objectivement l'utilisation du polygraphe. Nous avons appris par la suite qu'un expert-conseil extérieur ferait une étude pour le SCRS. Cependant, cet expert-conseil n'a pas évalué l'utilisation du polygraphe. Comme nous l'avons mentionné dans notre dernier rapport annuel, nous n'étions même pas sûrs qu'il avait analysé les résultats d'examen polygraphique que le SCRS rassemblait depuis au moins sept ans.

Actuellement, le polygraphe est l'un des moyens dont le SCRS se sert pour évaluer la «loyauté» de tous les candidats à des postes au sein du Service. Nous avons déjà affirmé qu'un filtrage de sécurité rigoureux éliminerait la nécessité du recours à ce processus fallible.

Le volume et l'envergure des examens polygraphiques effectués en 1991-1992 n'ont pas beaucoup changé depuis le dernier exercice. Ce sont plutôt les modalités qui ont changé. Le SCRS a mis en oeuvre les recommandations formulées par l'expert-conseil, lesquelles visaient apparemment à mieux informer le sujet et à normaliser la procédure d'examen. Par exemple, un préavis de l'examen doit maintenant être donné, les questions doivent être fournies à l'avance et le scénario d'entrevue doit être le même dans tous les cas.

Nous avons craint pendant longtemps que les examens polygraphiques ne deviennent obligatoires dans l'ensemble du gouvernement pour les postes nécessitant un niveau d'habilitation de sécurité plus élevé. Cela aurait pu nuire à l'équité des enquêtes de sécurité effectuées dans le cas d'un nombre beaucoup plus élevé de personnes. Nous avons appris depuis que presque aucun organisme fédéral n'est intéressé à utiliser le polygraphe pour le filtrage de sécurité. Par conséquent, il ne semble pas que nos craintes concernant la prolifération des examens polygraphiques au sein du gouvernement fédéral soient



La durée de l'interception a été très brève et tous les enregistrements ont été effacés. Le directeur s'est dit d'avis qu'il serait préjudiciable à la sécurité nationale d'entamer des poursuites judiciaires au sujet de cet incident, et le Solliciteur général s'est rallié à son évaluation.



Aux termes de l'article 20 de la Loi, le directeur est tenu de prévenir le Solliciteur général lorsqu'il croit qu'un employé du SCRS a commis un acte illicite. Conformément au paragraphe 20(4), nous recevons un exemplaire du rapport du directeur et de tout commentaire que le Solliciteur général peut faire au procureur général.

Nous avons reçu en 1991-1992 un rapport conforme à l'article 20 et portant sur un incident survenu au cours de l'exercice financier précédent. En 1990, un employé du SCRS aurait intercepté des communications privées sans l'autorisation requise, contrairement à l'article 184 du *Code criminel* et aux articles 21 et 22 de la *Loi sur le SCRS*. Il est possible que d'autres employés aient participé à l'interception, ce qui est également un délit. Les actes en question découlaient d'un malentendu concernant l'application d'un mandat.

### Actes illicites de la part d'employés du SCRS

Autres organismes : Le président a rencontré le ministre de la Justice le 12 août 1991, ainsi que le Solliciteur général et le Sous-solliciteur général le 13 août. À ces deux occasions, il a discuté de la possibilité d'une enquête du CSARS sur l'incident d'«Aïr India». Le 12 février 1992, le Comité a rencontré le Vérificateur général et deux de ses porte-parole. En mai 1992, le président s'est rendu à Londres, en Angleterre, pour rencontrer la nouvelle directrice du MI-5, Stella Rimmington.

Séances d'information : Nous avons rencontré le directeur à trois reprises au cours de l'exercice financier — soit le 12 décembre 1991 et les 12 février et 18 mars 1992. Lorsque nos réunions ordinaires nous amenaient à l'extérieur d'Ottawa, nous avons rendu visite aux bureaux régionaux du Service. On nous a informés des opérations régionales à Toronto le 11 mars 1992, à Halifax le 20 mai et à Vancouver le 22 juin.

Demandes officielles : Dans l'exercice de notre rôle de surveillance, outre les enquêtes instituées à la suite de plaintes, nous avons adressé au Service 178 demandes officielles de renseignements au cours de l'exercice 1991-1992. Il a fallu en moyenne 58 jours au SCRS pour répondre à ces demandes.

### Consultations et enquêtes du CSARS

La liste des rapports et études du CSARS figure à l'annexe B.

- *Echanges d'informations et de renseignements entre le SCRS et le CST, Etude en vertu de l'article 40, octobre 1991 (TRÈS SECRET)*
- *Évaluations de la menace, Etude en vertu de l'article 40, janvier 1992 (SECRET)*
- *L'attaque contre l'Ambassade de l'Iran à Ottawa, mai 1992 (TRÈS SECRET)*

La plupart des rapports de l'Inspecteur général sont rédigés au nom du ministre. Toutefois, l'article 40 de la *Loi sur le SCRS* nous autorise aussi à demander à l'Inspecteur général d'effectuer des examens. Nous discutons notre plan de travail avec lui tous les ans pour nous assurer que nos programmes respectifs ne se chevauchent pas.

En 1991-1992, le Comité a reçu une étude de l'Inspecteur général concernant l'échange d'informations et de renseignements entre le SCRS et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), ainsi qu'une étude sur les évaluations de la menace. Ces études sont décrites dans notre rapport annuel de l'an dernier. Nous en avons reçu les rapports définitifs en octobre 1991 et janvier 1992, respectivement.

Le Comité et l'Inspecteur général examinent tous deux à fond l'exactitude des faits et l'objectivité des affidavits que le SCRS présente à l'appui de ses demandes de mandat. En décembre 1991, l'Inspecteur général a présenté au ministre un rapport sur cinq affidavits et sur les procédures internes de contrôle de la qualité du SCRS les régissant. Selon ce rapport, certains affidavits contenaient des erreurs, un présentait des informations de façon non objective, et d'autres énonçaient des opinions comme s'il s'agissait de faits.

Le 30 juin 1992, nous avons reçu un rapport très secret de l'Inspecteur général concernant les activités de deux sous-sections du SCRS qui avaient participé à la planification et à l'exécution d'opérations autorisées en vertu d'un mandat. D'après ce rapport les employés de ces sous-sections avaient manifesté beaucoup de professionnalisme et de dévouement. Cependant, l'Inspecteur général y conclut également que les lignes de conduite officielles du SCRS dans ce domaine sont périmees et incomplètes et que, dans certains cas, elles portent à confusion. Au moment où l'Inspecteur général achevait son examen, le SCRS a adopté une ligne de conduite portant sur différents aspects des opérations autorisées par voie de mandat. Cette ligne de conduite répondait à presque toutes les préoccupations de l'Inspecteur général.

L'Inspecteur général était d'avis que, même si les sous-sections de planification et d'exécution n'avaient enfreint aucune loi ni instruction du ministre, au cours d'une opération délicate, le personnel du Service avait négligé de faire rapport au Solliciteur général dans les délais voulus.

## Rapports spéciaux

Aux termes de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, nous pouvons présenter des rapports spéciaux au Solliciteur général sur toute question relevant de la compétence du Comité. À ce titre, nous avons présenté en 1991-1992 trois études au ministre :

## Règlements d'application du paragraphe 8(4) de la Loi sur le SCRS

Le paragraphe 8(4) de la Loi sur le SCRS donne au Gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements concernant les conditions d'emploi. Aucun règlement semblable n'a été pris en 1991-1992.

## Enquêtes en vertu de l'alinéa 2d) de la Loi sur le SCRS

Une instruction du ministre exige que les autorisations de ciblage en vertu de l'alinéa 2d) de la Loi sur le SCRS soient approuvées par le ministre. Ce dernier n'a approuvé aucune autorisation semblable pendant l'exercice financier 1991-1992.

## Rapport du directeur et certificat de l'Inspecteur général

La Loi sur le SCRS charge le Comité d'examiner le rapport du directeur du SCRS et l'Inspecteur général et le certificat de l'Inspecteur général, qui est aussi transmis au Solliciteur général.

Le Comité fait généralement rapport des activités qui se sont produites pendant l'exercice financier précédent. Malheureusement, le rapport du directeur ne nous parvient habituellement qu'à la fin de juillet ou en août, moment où nous mettons la dernière main à notre rapport. Quant au certificat de l'Inspecteur général, nous le recevons encore plus tard, soit en août ou en septembre.

Le rapport du directeur est utile au Comité car il fait le point sur les activités du SCRS dont il donne en outre, un aperçu. De plus, il fournit certaines des statistiques qui servent à établir les données sur les «activités opérationnelles» que nous devons analyser conformément à l'article 38 de la Loi. Toutefois, ce rapport ne nous aide pas tellement dans notre vérification des activités du SCRS.

Dans son certificat de 1991, l'Inspecteur général indique que le rapport annuel du SCRS limite l'utilité. Il signale en outre plus particulièrement l'absence de précisions sur la façon dont le SCRS a répondu aux priorités du gouvernement.

L'Inspecteur général a noté qu'il lui était impossible de se tenir au courant de toutes les activités du SCRS pendant une année donnée. Par conséquent, son certificat pour 1990-1991 ne constitue pas une certification de toutes les activités du SCRS pendant cette année-là. Dans son certificat, l'Inspecteur général informe le ministre de trois cas où une instruction du ministre ou la Loi sur le SCRS n'a pas été respectée, ainsi que d'une erreur qui s'est glissée dans les rapports du Service au ministre.

Le Comité étudie les changements qui sont apportés au Manuel au même titre que les modifications faites aux instructions du ministre. Il les revoit tous, et il commence presque tous ses rapports par un examen des passages pertinents du Manuel.

En 1991-1992, le Service a apporté onze changements au Manuel. Il y a en outre ajouté un chapitre qui porte sur les procédures régissant la mise en oeuvre des dispositions relatives aux enquêtes de filtrage de sécurité, prévues dans la nouvelle Politique sur la sécurité du gouvernement. On y trouve des dispositions sur la collecte et la conservation de l'information obtenue dans le cadre des enquêtes de filtrage de sécurité. Un bulletin traite de l'accès à la base de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Il reprend les dispositions concernant la protection des données personnelles et l'enregistrement des demandes d'accès, et il précise les banques de données que le SCRS peut consulter directement. Par exemple, le SCRS n'a pas directement accès aux données que le CIPC recueille en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. D'autres modifications du Manuel concernent les questions administratives et les enquêtes.

Dans son rapport annuel de l'an dernier, le Comité a noté que le Service avait besoin de «vastes lignes de conduite dans l'exercice de ses pouvoirs d'intrusion» (page 7). Un bulletin produit en 1991-1992 porte sur l'exercice des pouvoirs prévus dans les mandats de la Cour fédérale. Il est censé remplacer l'ancien Manuel des politiques et méthodes en matière d'aides techniques. Le Service est en train de se constituer, bulletin par bulletin, une série complète d'instructions touchant l'utilisation et le traitement des mandats. Ce travail n'est pas encore terminé.

Chaque année nous demandons au SCRS de nous indiquer où il en est dans la mise à jour des parties de son Manuel des opérations qui sont antérieures à juillet 1984, date d'entrée en vigueur de la *Loi sur le SCRS*. Le Service nous a informés qu'en 1991-1992 il s'était concentré sur des lignes de conduite fondamentales comme celles qui régissent le ciblage, la divulgation d'informations et la collaboration avec les organismes canadiens et les services de renseignements des pays alliés. Il nous a dit que, une fois ces projets terminés, il se pencherait sur les lignes de conduite restantes et sur les autres documents périmés.

## Divulgations dans l'intérêt public

Selon l'article 19 de la *Loi sur le SCRS*, le directeur doit faire rapport au Comité de toute information communiquée aux ministres ou aux fonctionnaires dans l'intérêt public. En 1991-1992, le Service n'a fait aucune communication semblable.



La deuxième instruction est un résumé de la directive annuelle du Cabinet intitulée «Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité». Dans l'instruction pour 1991-1992, l'ancien Solliciteur général affirme que les «intérêts nationaux» n'ont pas changé par rapport à ceux de 1991, à savoir

- (a) la sécurité publique
- (b) l'intégrité du processus démocratique
- (c) la sécurité des biens du gouvernement
- (d) la paix et la stabilité dans le monde
- (e) la sécurité économique.

Par contre, les «exigences nationales», c'est-à-dire les mesures prises pour protéger les intérêts nationaux, ont subi de profonds changements. Le Comité est tout à fait d'accord sur certains d'entre eux. Par exemple, on met davantage l'accent cette année sur la détermination de la nature de la menace depuis la «transformation des relations Est-Ouest». L'instruction souligne l'existence de nouvelles menaces, comme la prolifération de technologies militaires déstabilisantes. Nous examinerons cette question à fond à l'automne de 1992.

En revanche, le Comité est beaucoup moins d'accord sur d'autres changements aux exigences nationales pour 1991-1992. Celles-ci insistent davantage sur la protection des acquis économiques et des connaissances scientifiques et technologiques, suite à ce que le ministre appelle «la réorientation de l'espionnage étranger au Canada, de la sphère politico-militaire à la sphère politico-économique».

Le SCRS et les services de renseignements des pays alliés semblent avoir changé leur définition de «sécurité nationale» pour attacher plus d'importance à la protection des intérêts économiques nationaux.

Une troisième instruction du ministre remplace une instruction préalable concernant le recrutement de personnel par le SCRS. Plutôt que d'informer le ministre chaque fois qu'il embauche un agent de la GRC, le Service doit maintenant le tenir au courant de ses politiques et activités générales en matière de gestion du personnel.

### Le Manuel des opérations du SCRS

Le Manuel des opérations du SCRS interprète les instructions du ministre et contient des directives générales touchant les activités quotidiennes des agents de renseignements du SCRS. Il réunit en deux volumes toutes les règles applicables aux enquêtes du SCRS, et il contient des chapitres de référence et des «bulletins». Le CSARS possède un exemplaire du Manuel et il en reçoit les mises à jour.



## 9. Examen des questions générales

### Groupe de travail

En mars 1992, le Solliciteur général a informé le Parlement qu'il avait demandé au Directeur de lui fournir une «évaluation de l'incidence que les récents événements mondiaux pourraient avoir sur le mandat du Service». Il a aussi annoncé la création au SCRS d'un groupe de travail chargé de cette évaluation.

Le directeur nous a par la suite informés que le groupe de travail devait terminer son rapport pour l'automne.

### Instructions du ministre

En vertu de la *Loi sur le SCRS*, le Comité est tenu d'examiner les instructions que le Solliciteur général donne au Service conformément au paragraphe 6(2) de la Loi. Ces instructions portent sur les catégories d'enquêtes les plus délicates menées par le SCRS, par exemple celles qui ont lieu sur les campus universitaires. Dans bien des cas, le ministre demande que les opérations en question soient soumises à son approbation.

Le Comité examine les instructions du ministre sous divers angles. Il reçoit et analyse les directives connexes que diffuse le Service, et il étudie la mise en oeuvre des instructions dans des cas précis. De plus, il est à l'affût de tout changement important dans le nombre d'opérations qui doivent être approuvées par le ministre.

Le Comité s'assure que les instructions du ministre ont été suivies, bien que cela ne soit pas son objectif principal mais celui de l'Inspecteur général. Le premier souci du Comité consiste plutôt à déterminer si le ministre a donné de mauvaises instructions ou si, en ne suivant pas une instruction, le Service peut avoir commis des actes répréhensibles ou violé la *Loi sur le SCRS*.

Dans le rapport annuel de l'an dernier, il est fait mention d'une importante instruction du ministre définissant les menaces envers la sécurité du Canada et les interprétant du point de vue opérationnel. Cette instruction a été substituée aux modifications que le comité Thacker avait recommandé d'apporter à la *Loi sur le SCRS*. Le Service est tenu de se conformer à une instruction ministérielle au même titre qu'à cette loi, mais, bien entendu, tout nouveau ministre peut abolir ou modifier une instruction ministérielle comme il le juge bon. Le texte de cette instruction figure à l'annexe B du présent rapport.

Cette année, le Comité a reçu copie de trois nouvelles instructions du ministre. La première concerne l'enregistrement, la conservation et la divulgation des communications interceptées en vertu de mandats de la Cour fédérale. Elle traite de la conservation des enregistrements en vue d'éventuelles poursuites criminelles, et elle contient des dispositions destinées à protéger les communications avec les tierces parties et les rapports privilégiés entre un avocat et son client.

**Instructions du ministre :** Ces instructions portent sur des questions comme les enquêtes sur les campus et la manière de traiter avec les services de renseignements des pays alliés. Une instruction récente traite des « institutions névralgiques ». Nous avons remarqué que près des deux tiers des opérations nécessitant une instruction du ministre concernaient (souvent dans une mesure très limitée) des établissements d'enseignement ou des institutions religieuses. En général, nous sommes satisfaits du respect manifesté envers l'intégrité de ces institutions. Elles n'ont fait l'objet d'aucune enquête inutile. Cependant nous avons recommandé au ministre d'examiner et d'approuver chaque année une opération délicate particulière si elle doit se poursuivre. Le Solliciteur général l'avait approuvée cinq ans plus tôt et l'administration centrale du SCRS l'avait peut-être oubliée.

Dans notre examen, nous avons constaté que le SCRS avait recours à la filature seulement lorsque cette technique était « strictement nécessaire » et concordait avec ses politiques. Toutes les personnes surveillées étaient des cibles légitimes. Nous avons noté que les activités de filature permettent de recueillir une quantité considérable d'informations personnelles (au sujet des relations d'une personne, par exemple), mais nous sommes d'avis que la collecte de ces informations ne présente aucun problème sérieux.

**Filature :** Nous avons examiné les demandes de filature ainsi que la filature même qui avait été exercée. Cet art de la filature fait partie du travail routinier et souvent ennuyeux qui constitue le point de départ d'autres méthodes d'enquête. Elle donne des informations sur les faits et gestes, les connaissances et, plus rarement, les activités de renseignement de la personne surveillée. Comme toutes les autres méthodes d'enquête, la filature exige une autorisation de ciblage.

Nous avons questionné le Service au sujet de plusieurs points liés à l'exécution des mandats et à leur produit. Nous avons reçu des réponses satisfaisantes. Le Service semble respecter à la lettre les règles régissant l'exécution des mandats et le traitement de leur produit, comme la relation confidentielle entre un avocat et son client. Nous n'avons noté aucune inexactitude dans les informations obtenues.

donné dans un affidavit des renseignements importants qui allaient à l'encontre de la position prise dans la demande.

## 8. Vérifications régionales

Les activités de recherche du Comité comprennent deux volets. La *Loi sur le SCRS* impose certaines responsabilités, comme la «surveillance» des échanges d'information avec les services de renseignements canadiens et étrangers. Nous examinons aussi les thèmes que nous soumettent le public, le Parlement ou le ministre. Aucune de ces deux fonctions, cependant, n'exige un examen systématique de toutes les activités du SCRS.

Chaque année, le Comité émet une opinion sur l'état des activités du Service en général. Pour ce faire, nous nous fondons en partie sur une vérification générale de toutes les opérations du Service à un bureau régional du SCRS. Nous examinons les autorisations de ciblage, les affidavits présentés à l'appui des mandats, les approbations données en vertu d'instructions du ministre, les autorisations de filature et d'autres questions. Parmi ceux-ci, nous choisissons au hasard une approbation ou autorisation et en vérifions tous les aspects, de même que toute enquête à laquelle elle a donné lieu.

Nous achevons actuellement notre examen pour 1990-1991. L'an dernier, nous avons effectué l'examen pour 1989-1990 et constaté ce qui suit :

**Ciblage :** En vertu de la politique du SCRS, aucune enquête ne peut être menée, à quelque niveau que ce soit, sans la justification et l'approbation écrites de la direction<sup>8</sup>.

En général, les faits sous-tendant les décisions de ciblage et les décisions elles-mêmes ne posent pas de problème. Il en va de même des enquêtes auxquelles ces décisions ont donné lieu. Cependant, nous sommes préoccupés par la facilité avec laquelle le Service a pu obtenir sans mandat, sur des cibles, certains types d'informations personnelles détenues par de grands établissements privés. Nous avons recommandé que le ministre fournisse à cet égard des directives écrites claires.

**Mandats :** Le SCRS présente, à l'appui des demandes de mandat des affidavits que nous avons examinés pour en vérifier l'exactitude factuelle et l'«objectivité». Nous avons aussi examiné les dossiers concernant l'exécution des mandats et leur «produit», c.-à-d. l'information recueillie au moyen des mandats autorisés, afin de nous assurer que les conditions qui y figurent ont été respectées et que l'information recueillie est exacte.

Nous avons relevé quelques erreurs dans les affidavits, mais aucune n'est grave. Dans certains cas, nous ne sommes pas d'accord sur les faits décrits et nous déplorons l'absence de renseignements contraires importants. Toutefois, nous avons félicité le Service d'avoir

<sup>8</sup> Pour une description détaillée du processus décisionnel du SCRS en matière de ciblage, voir : *Main tenant le cap : la sécurité nationale dans les années 90 : réponse du gouvernement au Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions* (Ottawa : Solliciteur général Canada, février 1991) pages 61 à 68.



citoyenneté. Nous n'avons relevé aucun cas où le Service aurait informé Multiculturalisme et Citoyenneté Canada des raisons de ses préoccupations en matière de sécurité.

En mars 1992, le système d'avertissement de la Citoyenneté contenait les noms de moins de 100 résidents canadiens. Pour le mois étudié (juillet 1992), la liste renfermait un peu plus de 100 noms. Nous avons examiné les documents expliquant la présence du tiers des noms sur cette liste. Le degré de préoccupation exprimé par le SCRS varie sensiblement d'un cas à l'autre. Nous avons contesté l'inclusion de deux noms seulement — le premier parce que son inclusion découlait de l'ancien programme d'antissubversion, et le deuxième, parce qu'un examen des documents montrait que la personne était peut-être déjà un citoyen canadien. Le Service a par la suite supprimé ces deux noms de la liste.

### Arrière dans le programme de détermination du statut de réfugié

Le Service estime qu'il aura besoin d'une autre année pour achever l'examen de ces cas.

Tableau 4. Dossiers de détermination du statut de réfugié

Exercice	Dossiers traités
1989-1990	7 639
1990-1991	29 176
1991-1992	20 456



## Filtrage à la citoyenneté

Nous avons examiné la façon dont le Service s'acquitte de sa fonction consistant à recueillir, à analyser et à conserver des informations au sujet des menaces envers la sécurité du Canada, en nous penchant sur les avis qu'il fournit au ministre du Multiculturalisme et de la Citoyenneté au sujet des personnes qui demandent la citoyenneté canadienne.

**Le Système d'avertissement de la Citoyenneté :** En avril 1988, un important arrière de demandes de citoyenneté, qui ne cessait de croître (35 000 demandes non traitées), a obligé à réexaminer le système traditionnel suivi par le SCRS pour fournir des avis en matière de sécurité à Multiculturalisme et Citoyenneté Canada. Le Service croyait superflue l'évaluation des personnes qui demandaient la citoyenneté, puisqu'elles avaient déjà été évaluées au moment de l'examen de leur demande de statut de résident permanent.

Au cours de consultations qui se sont poursuivies pendant plusieurs mois, ministres et fonctionnaires du SCRS, de Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, d'Emploi et Immigration Canada et du Bureau du Conseil privé se sont entendus sur une nouvelle approche du filtrage de sécurité pour les besoins de la citoyenneté — le «système d'avertissement».

En vertu de ce système, le SCRS fournit les noms, les pseudonymes et les données biographiques des résidents permanents qui le préoccupent, lesquels sont soumis à un examen plus poussé lorsqu'ils présentent une demande de citoyenneté. Leurs noms sont communiqués à Emploi et Immigration Canada qui les garde dans une base de données spéciales en prenant les précautions voulues.

En traitant une demande de citoyenneté, la Direction de la citoyenneté de Multiculturalisme et Citoyenneté Canada interroge cette base de données pour déterminer si le demandeur est un immigrant reçu. Si le Service n'a pas formulé d'«avertissement» au sujet de cette personne, la Direction présume qu'une vérification de sécurité par le SCRS n'est pas nécessaire et elle procède aux autres vérifications et procédures d'usage. Dans le cas contraire, elle demande au SCRS de lui fournir un avis de sécurité au sujet du requérant. Le nouveau système a nettement amélioré la rapidité et l'efficacité du processus de filtrage. En déterminant si un requérant présente une menace démontrable envers la sécurité du Canada, le Service doit appliquer le critère des «motifs raisonnables de croire», énoncé dans la *Loi sur la citoyenneté*. S'il croit avoir suffisamment d'informations, il soumet une «note de rejet» à l'examen et à l'approbation du Solliciteur général avant de la transmettre à Multiculturalisme et Citoyenneté Canada.

Dans les autres cas, le Service se borne à informer Multiculturalisme et Citoyenneté Canada qu'il ne possède pas suffisamment d'informations pour recommander le refus de la

## 7. Filtrage de sécurité

Les articles 13, 14 et 15 de la *Loi sur le SCRS* autorisent le SCRS à faire des enquêtes de sécurité. Le Service donne aux ministères gouvernementaux des avis sur ce qui suit : les demandes d'habilitation de sécurité du gouvernement, le filtrage à l'immigration et à la citoyenneté et la détermination du statut de réfugié. Il procède aussi à des filtrages de sécurité pour les services étrangers.

### **Demandes d'habilitation de sécurité du gouvernement**

En 1990-1991, le Service a tenté de réduire la durée moyenne des enquêtes de sécurité à ce qui suit : 30 jours civils pour le niveau I (confidentiel), 30 jours pour le niveau II (secret) et 120 jours pour le niveau III (très secret). Au 31 décembre 1991, le Service avait dépassé ses objectifs. La durée moyenne de ses enquêtes était de 19 jours pour le niveau I, 19 jours pour le niveau II et 108 jours pour le niveau III.

Cette réduction est attribuable à plusieurs facteurs, dont la diminution du nombre de demandes reçues des ministères et une plus grande efficacité découlant de modifications apportées aux lignes de conduite et aux procédures. Par exemple, les ministères adressent maintenant directement à la GRC, au lieu de les acheminer par l'intermédiaire du Service, leurs demandes de vérifications du casier judiciaire.

Les enquêtes relatives à l'habilitation de niveau III sont sensiblement plus longues parce que, outre les vérifications de la solvabilité, du casier judiciaire et des fichiers de sécurité qui sont requises pour tous les niveaux d'habilitation, une enquête sur place est obligatoire. L'enquête pour l'habilitation de niveau III comporte une vérification des dix dernières années (vingt ans dans le cas d'une habilitation pour accès spécial). L'enquête sur place peut donc s'étendre dans plusieurs villes et provinces, et même à l'étranger dans les cas où il existe des ententes réciproques avec les services de renseignements de pays alliés. Conformément aux normes énoncées dans la Politique sur la sécurité du gouvernement (PSG), les voisins, superviseurs, collègues et connaissances de la personne visée sont interviewés de façon à vérifier tous les aspects de sa loyauté envers le Canada et de sa fiabilité, dans la mesure où celle-ci est liée à sa loyauté.

### **Filtrage à l'immigration**

Délais : Il faut en moyenne 90 jours civils au Service pour exécuter l'enquête de sécurité à l'égard d'un immigrant. Les dossiers plus complexes peuvent exiger des vérifications et des enquêtes plus poussées. Dans quelques rares cas, l'enquête peut prendre entre six mois et deux ans.

Un nouveau programme destiné à simplifier les enquêtes de sécurité à l'extérieur du Canada («établissement de profils») est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1991, mais il n'a pas encore été étudié ni évalué.

### Décision de la Cour suprême du Canada dans *Thomson*

Le Comité estime que cette décision signifie qu'il doit mener ses enquêtes et tenir ses audiences d'une manière juste et responsable.

La décision de la Cour suprême du Canada dans *Thomson*, qui a été rendue le 13 février 1992, marque la fin d'une longue bataille livrée par l'un de nos premiers plaignants. Un poste de direction au sein d'Agriculture Canada avait été offert à M. Thomson en 1984, mais cette offre avait été retirée après que le sous-ministre lui eut refusé une habilitation de sécurité sur la recommandation du SCRS. M. Thomson a alors porté plainte au Comité en vertu de l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*. Nous avons envoyé un rapport aux termes de l'article 52 de la Loi dans lequel nous recommandions qu'une habilitation de sécurité soit accordée à M. Thomson. Le sous-ministre a décidé de ne pas revenir sur sa décision. M. Thomson a ensuite demandé à la Cour d'appel fédérale d'infirmar la décision du sous-ministre. La Cour a décidé que les fonctionnaires sont tenus de suivre les recommandations du Comité. Cependant, elle a renvoyé M. Thomson à la Division de première instance de la Cour fédérale pour qu'il obtienne une ordonnance forçant le sous-ministre à suivre la recommandation du Comité. Le juge à la Division de première instance a décidé qu'il ne pouvait accepter le jugement de la Cour d'appel selon lequel les sous-ministres sont tenus de suivre les recommandations du SCRS. Concluant qu'une recommandation, au sens habituel du terme, n'est qu'un conseil, il a rejeté la requête. M. Thomson s'est alors tourné une deuxième fois vers la Cour d'appel fédérale. Celle-ci a infirmé la décision de la Division de première instance et intimé au sous-ministre l'ordre d'habiliter M. Thomson au niveau «secret».

La Couronne fédérale a fait appel de la décision devant la Cour suprême du Canada. La question à régler, encore une fois, était celle de savoir si les sous-ministres sont tenus de se conformer aux «recommandations» du SCRS. Il s'agissait de déterminer le sens du terme «recommandations» au paragraphe 52(2) de la *Loi sur le SCRS*. Par une décision de 6 contre 1, la Cour suprême a jugé que ce terme devait être pris dans son sens ordinaire — le fait de conseiller — et qu'il ne saurait équivaloir à une décision obligatoire.

Nous avons refusé d'entendre une plainte qui concernait la correspondance du représentant d'un employé visé par le PAZRA. Nous avons expliqué la lacune inhérente de l'article 42 et suggéré que, si la plainte avait rapport à la durée de la procédure, au type de question ou aux deux, l'employé pouvait se plaindre au directeur du SCRS. Il n'a pas donné suite.

**Plaintes relatives à la citoyenneté, à l'immigration et aux droits de la personne :** Comme au cours des trois derniers exercices financiers, nous n'avons reçu, en 1991-1992, aucune plainte touchant un refus de citoyenneté ou le refoulement de personnes considérées comme non admissibles en vertu de la *Loi sur l'immigration*. De même, la Commission canadienne des droits de la personne ne nous a renvoyé aucune affaire semblable au cours des trois dernières années.

## Décision de la Cour suprême du Canada dans *Chiarelli*<sup>6</sup>

Dans *Chiarelli c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*<sup>7</sup>, la Cour d'appel fédérale a jugé que le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS* était libellé en termes si généraux qu'il allait à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Voici un extrait de cette disposition : « nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au Comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet ».

Toutefois, le Comité a toujours interprété de façon très étroite le paragraphe 48(2). Nous croyions que cette interprétation respectait la lettre et l'esprit de la décision de la Cour d'appel. Le Comité refusait aux requérants ou aux plaignants l'accès aux seules informations qui, si elles avaient été rendues publiques, auraient nui à la sécurité nationale du Canada ou révélé l'identité d'une source humaine ou les méthodes de fonctionnement d'un organisme d'enquête. Dans ces cas, l'avocat du Comité recevait instruction de compenser en contre-interrogatoire vigoureusement les témoins du SCRS ou ceux du gouvernement. Le Comité fournissait aussi au plaignant et aux avocats un résumé des principales informations dont la communication avait été refusée.

La Cour suprême du Canada a entendu un autre appel et rendu sa décision le 26 mars 1992. Elle a jugé que la *Loi sur le SCRS* et le règlement du Comité reconnaissent l'opposition qui existe entre les intérêts de la personne et ceux de l'État et qu'ils tentent de réaliser un équilibre raisonnable entre les deux. La Cour a noté que le règlement du Comité dispose expressément que celui-ci doit user de son pouvoir discrétionnaire quant à cette mise en équilibre.

<sup>6</sup> *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Chiarelli et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité* (26 mars 1992) (Cour suprême du Canada) [non rapportée]

<sup>7</sup> *Chiarelli c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (23 février 1990), (Cour fédérale du Canada).



Cette année, bien des plaintes en vertu de l'article 41 ont été présentées par des personnes qui croyaient avoir été l'objet d'une surveillance indue de la part du SCRS. Nous choisissons de nous conformer à la politique du Service consistant à ne pas confirmer ni nier qu'une personne est une cible. Toutefois, nous avons enquêté à fond sur ces allégations afin de nous assurer que :

- (a) le Service n'a pas exercé et n'exerce pas ses pouvoirs de façon abusive ou inutile;
- (b) le Service remplit ses fonctions de façon efficiente, efficace et légale.

D'autres plaintes fondées sur l'article 41 ont été présentées par des employés du SCRS qui ne s'étaient pas encore prévalus de la procédure interne de règlement des griefs. Dans un cas, le SCRS avait refusé au plaignant l'emploi qu'il postulait. Le paragraphe 8(1) de la Loi accorde au directeur «le pouvoir exclusif de nommer les employés et, en matière de gestion du personnel du Service...de déterminer leurs conditions d'emploi». Le paragraphe 41(2) ne nous permet pas d'examiner de telles plaintes. Nous avons informé les plaignants des autres recours à leur disposition.

Une plainte portait sur le retard du SCRS à traiter une demande de résidence permanente. Au cours de notre enquête, le SCRS a présenté sa recommandation à Emploi et Immigration Canada et le plaignant a décidé de ne pas donner suite.

**Plaintes au sujet des habilitations de sécurité :** Aux termes de l'article 42 de la Loi, une plainte peut être déposée auprès du Comité par :

- (a) toute personne à qui un emploi dans la fonction publique fédérale a été refusé par suite du refus d'une habilitation de sécurité;

- (b) tout fonctionnaire fédéral qui est renvoyé, rétrogradé ou muté, ou qui se voit refuser une promotion ou une mutation pour la même raison;

- (c) toute personne à qui un contrat de fourniture de biens ou de services au gouvernement est refusé pour la même raison.

**Les limites de l'article 42 :** L'article 42 assure clairement un recours aux fonctionnaires et aux entrepreneurs qui font directement affaire avec le gouvernement si une habilitation de sécurité leur est refusée. Toutefois, n'ont pas ce droit les personnes travaillant pour des entrepreneurs, comme les employés visés par le Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports (FAAZRA). Ils ne peuvent que faire appel à la Cour fédérale<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Dans notre rapport annuel de l'an dernier, nous avons recommandé que le gouvernement enjoigne à tous les ministères de traiter tout refus d'une habilitation de sécurité comme s'il tombait sous le coup de l'article 42.



## 6. Plaintes

Au cours de l'exercice 1991-1992, nous avons reçu trente nouvelles plaintes, soit cinq de moins que durant l'exercice précédent. La plupart de ces plaintes avaient été déposées aux termes de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* et concernaient des «activités du Service».

Tableau 3. Plaintes, du 1<sup>er</sup> avril 1991 au 31 mars 1992

	Nouvelles plaintes	Reportées de 1990-1991	Réglées en 1991-1992	Reportées à 1992-1993
Habitations	3	0	3	0
de sécurité				
Citoyenneté	0	0	0	0
Immigration	0	0	0	0
Droits de la personne	0	0	0	0
Article 41	27*	4	28	3
Total	30	4	31	3

\* Sur ces vingt-sept plaintes, sept échappent à la compétence du Comité. Au nombre des vingt restantes, treize concernaient des personnes qui se croyaient l'objet d'une surveillance indue de la part du Service. Nous avons pu les régler. Dans trois autres cas, les plaignants ont été invités à entrer en rapport avec le SCRS et ont été satisfaits de la réponse fournie par le directeur. Quant aux quatre autres plaintes, le Comité a mené à l'endroit de chacune une enquête approfondie.

**Mandat :** L'article 41 de la *Loi sur le SCRS* dispose que le Comité fait enquête sur les plaintes que «toute personne» peut porter contre «les activités du Service». Cependant, il ne peut faire enquête que si deux conditions sont remplies :

- la plainte doit d'abord avoir été présentée au directeur sans que ce dernier ait répondu dans un délai jugé normal par le Comité ou fourni une réponse qui satisfasse le plaignant;
- la plainte ne doit pas, de l'avis du Comité, être frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi.

De plus, aux termes du paragraphe 41(2), le Comité ne peut enquêter sur une plainte susceptible d'être réglée au moyen d'une autre procédure établie en vertu de la *Loi sur le SCRS* ou de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.



Affaires extérieures afin qu'il institue une enquête en vertu de l'article 16 de la Loi. Ce dernier article autorise en effet le SCRS à recueillir des informations ou des renseignements sur d'autres États ou sur des personnes étrangères, dans les domaines de la défense nationale et de la conduite des affaires internationales du Canada.

Le Comité s'assure que l'enquête a été demandée par le ministre compétent et que le ciblage respecte strictement les dispositions de l'article 16. Il examine également les renseignements de sécurité indirects fournis au SCRS. Il détermine si les informations que peut recueillir le SCRS au sujet des Canadiens sont justifiées et conservées aux termes de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*.

Toutefois, le Comité n'examine pas les informations fournies au ministre de la Défense nationale ou au secrétaire d'État aux Affaires extérieures dans le cadre d'une enquête en vertu de l'article 16. Son rôle se limite strictement à examiner les renseignements de sécurité «indirects» et les demandes présentées par les ministres. Dans le cas de l'article 16, le SCRS ne fait que fournir un service à l'appui des activités de collecte d'un autre ministère.

## La Délégation générale du Québec à Paris

Nous avons été informés d'un article selon lequel le SCRS aurait espionné la Délégation générale du Québec à Paris. D'après notre enquête au Canada et l'examen que nous poursuivons au bureau du SCRS en France (voir le chapitre 5), nous n'avons rien observé qui nous permette de confirmer ces allégations. Nous continuerons de suivre cette question.

L'article 38 de la *Loi sur le SCRS* prescrit au Comité de surveiller les demandes qui sont présentées au Service par le ministre de la Défense nationale ou par le secrétaire d'Etat aux

## Enquêtes en vertu de l'article 16

La sécurité nationale nous empêche de fournir plus de détails sur cette affaire. Cependant, nous présenterons sous peu au Solliciteur général, en vertu de l'article 54, un rapport décrivant nos préoccupations de façon détaillée.

Le Service aurait dû informer le ministre qu'une opération donnée était susceptible de provoquer une controverse. Il a consulté le ministre des Affaires extérieures et soumis cette opération à l'approbation du Solliciteur général. Toutefois, l'information qu'il possédait n'était pas complète lorsqu'il a informé le ministre que, à son avis, l'opération ne devrait susciter aucun problème. Le Service aurait dû être plus conscient des possibilités de controverse et des risques d'actions illégitimes. Aussi lui recommandons-nous de prendre certaines mesures dans des situations semblables.

Dans notre rapport annuel de 1990-1991, nous avons décrit notre examen des enquêtes menées par le Service contre les personnes qui s'adonnent à la violence politique au Canada. L'article 12 de la *Loi sur le SCRS* autorise le Service à effectuer de telles enquêtes. Nous avons examiné comment le SCRS enquête sur les menaces que représentent les racistes extrémistes et la violence politique entourant un enjeu particulier.

## Terrorisme au pays

Dans notre rapport annuel de l'an dernier, nous avons traité d'une affaire de sécurité interne mettant en cause le Service de sécurité de la GRC. Nous avons aussi mentionné que nous examinerions plus à fond les enquêtes de sécurité interne du SCRS. Cette année, nous avons mené à terme notre étude sur la sécurité interne. Pour des raisons de sécurité, nous ne pouvons exposer en détail ici nos constatations. Nous pouvons cependant dire qu'il y a peut-être eu par le passé, dans le traitement des questions de sécurité interne, certaines lacunes que le Service a cependant comblées depuis. Nous pouvons aussi dire que le SCRS semble veiller avec très grand soin à se protéger contre toute tentative d'infiltration de la part de services de renseignements étrangers.

## Sécurité interne

En avril 1992, les médias ont diffusé plusieurs reportages sur les dossiers de sécurité qui existaient au sujet d'homosexuels. Le Service de sécurité de la GRC a censément fait enquête sur des homosexuels pendant les années 50 et 60. Nous avons demandé au SCRS ce qui était advenu de ces dossiers. Il nous a répondu que la GRC les avait détruits au début des années 80 et qu'il ne les avait jamais reçus.

L'avenir, les alliés politiques et militaires d'un pays pourraient fort bien être, en même temps, ses concurrents économiques les plus importants.

Le risque que des activités d'espionnage économique menées à l'initiative d'États désavantagent le Canada et les entreprises canadiennes ou ne leur causent des préjudices est donc un sujet d'inquiétude. Qu'il soit de nature économique ou militaire, tout cas d'espionnage peut avoir pour conséquence le gaspillage de fonds publics ou privés ou la perte de certains bénéfices et nuire aux intérêts nationaux du Canada. Source : Étude du SCRS 91/58

### (c) Comité de la production de renseignement

Le groupe supérieur de direction du Comité de la production de renseignement est chargé de donner des directives générales à la DAP. En 1991-1992, il s'est réuni trois fois.

#### Dossiers

### (a) Gestion des dossiers

Au cours de l'exercice 1991-1992, le SCRS a examiné 230 400 dossiers, en a détruit environ 190 000 et en a transféré 1 822 autres, de valeur historique, aux Archives nationales. Les dossiers restants ont été changés de catégorie. L'accès à la plupart de ceux-ci est restreint. Des procédures spéciales ont été instituées de sorte que les agents de renseignements doivent obtenir l'autorisation des cadres supérieurs s'ils veulent examiner ces dossiers.

Nous avons noté que le SCRS a nettement réduit le nombre de dossiers portant sur les éléments subversifs «de droite» et «de gauche» au Canada.

En 1991-1992, le SCRS a ouvert environ 80 000 dossiers dont la grande majorité sont des dossiers de filtrage (immigration, citoyenneté, vérifications de sécurité pour le gouvernement et pour des organismes étrangers).

### (b) Cas particulier : les dossiers reçus du Service de sécurité de la GRC

Pendant plusieurs années, nous avons suivi les 510 000 dossiers que la GRC avait transmis au SCRS. L'an dernier, nous avons indiqué que le Service en avait examiné un peu plus de la moitié. En 1991-1992, le Service en a revu 31 287 autres, dont seulement 1 214 ont été retenus. Les dossiers restants (30 073) ont été soit détruits, soit transférés aux Archives nationales. Le SCRS en a encore quelque 208 671 à examiner.



Le concept de la sécurité nationale, laquelle est de plus en plus définie en termes économiques, a été réexaminé en fonction de ce lien entre les technologies et la compétitivité économique. Cela a donné lieu à la reconnaissance du fait que, à

développement et de son adaptation aux nouvelles technologies.

(vie) dépend aussi dans une grande mesure de ses activités de recherche et de aujourd'hui que sa sécurité économique (c.-à-d. sa compétitivité et son niveau de de recherche et de développement (R-D) dans le secteur de la défense, on estime considératif que la sécurité militaire d'un pays dépend étroitement de ses activités plus en plus important dans les affaires internationales. Tout comme on de l'Est et dans l'ex-Union soviétique, amèneront l'économie à jouer un rôle de commerce, la fin de la guerre froide et les révolutions qui se produisent en Europe Divers facteurs, tels que l'évolution technologique, la «mondialisation» du

études en ces termes :

la menace envers divers secteurs de haute technologie au Canada. Le Service a justifié ces Conformément à une instruction du ministre, la Direction a rédigé une série d'études sur

## (b) Sciences et technologie

12. Besoins de renseignements des nouveaux pays industrialisés dans les années 1990
11. L'Azerbaïdjan et l'Arménie : le territoire ou la paix?
- la haute main?; siège 24A : le détournement raté du vol 864 d'Alitalia
10. Trois voyages : le terrorisme dans les années 90; la sécurité internationale : à qui
9. La Yougoslavie : nations, nationalités et autres nationalités
8. De Klerk et les Services de renseignements sud-africains
7. La désunion soviétique
6. Terrorisme et règle de droit : un danger pour la Colombie
5. Avenir du processus de paix au Proche-Orient
4. Où va l'Union soviétique?
3. Problèmes de sécurité dans le Golfe — après la guerre
2. De Klerk peut-il vaincre la violence?
1. L'Irak après la guerre : la sécurité dans le Golfe et le «Nouvel ordre mondial»

abordés :

généralistes et de situations stratégiques. Voici quelques-uns des sujets qui y ont été numéros d'une publication non classifiée appelée *Commentaire*, qui traite de notions La Direction de l'analyse et de la production a produit, au cours de l'exercice, douze

## (a) *Commentaire*

à plein temps.

contre-espionnage a diminué. Nous notons avec plaisir l'embouche d'un rédacteur français de l'évolution de la situation politique en Europe de l'Est, le nombre de rapports sur le

problèmes. Les recommandations formulées dans la version finale du rapport pourraient régler ces problèmes. Nous réévaluerons la question l'an prochain.

## Programme de contre-espionnage (CE)

Les changements extraordinaires survenus dans l'ex-Union soviétique et l'effondrement du pacte de Varsovie ont radicalement modifié la raison d'être de la Direction du contre-espionnage. On a remis en question non seulement le choix même des cibles, mais également la raison des enquêtes sur les activités des agents de ces pays.

La Direction du contre-espionnage est particulièrement intéressée par les résultats de l'examen du groupe de travail du SCRS. Jusqu'à présent, certaines ressources de la Direction du contre-espionnage ont été réaffectées à la Direction de l'antiterrorisme. De plus, un nouveau service a vu le jour : « Exigences — Transferts de technologies ». Cette sous-section compte des unités d'exploitation et d'analyse à l'administration centrale, ainsi que des coordinateurs dans tous les bureaux régionaux. Elle examine les questions liées aux transferts de technologie, particulièrement l'augmentation des technologies déstabilisantes et les transferts de technologie destinés à l'étranger et préjudiciables à la sécurité économique du Canada.

Le rapport du groupe de travail du directeur (voir le chapitre 9) influera directement sur la Sous-section des transferts de technologies. Lorsqu'il aura examiné le rapport, le Comité se penchera sur le mandat et les fonctions de la Sous-section.

## Direction de l'analyse et de la production (DAP)

En février 1992, le Service a restructuré la DAP, qui compte maintenant deux régions au lieu de trois. Une sous-section fonctionnelle responsable de l'analyse des questions stratégiques et ponctuelles a aussi été créée. Elle sera chargée des nouvelles questions liées au renseignement de sécurité qui ne sont pas axées sur une région particulière. Le Service affirme avoir besoin de plus de renseignements sur les transferts de technologies, l'espionnage économique, la circulation des capitaux, les crises environnementales et médicales d'importance et les problèmes occasionnés par l'arrivée massive de réfugiés, questions qui pourraient constituer des menaces envers la sécurité du Canada.

Une quatrième section est responsable de l'administration et du soutien. Un objectif de la réorganisation est l'élaboration et la gestion d'un programme de mise en marché et de liaison avec la clientèle. Ce programme aiderait le SCRS à améliorer l'utilité de ses produits grâce à une collaboration plus étroite avec ses clients.

Encore une fois cette année, la DAP a accru sa production globale de renseignements. Elle a produit plus de rapports sur les menaces émanant du terrorisme. En même temps, à cause

recommandations du groupe de travail du SCRS, qui évalue actuellement les priorités opérationnelles du Service (voir le chapitre 9), pourraient avoir une incidence profonde sur l'orientation de la Direction pendant l'exercice financier 1992-1993.

Nous voulons savoir comment la Direction réagit aux changements qui se produisent au Canada ainsi qu'à l'étranger. Nous examinerons avec une attention toute particulière les actions du SCRS qui pourraient avoir un effet, si fortuit soit-il, sur la scène politique nationale.

**Évaluations de la menace :** Le SCRS procède à des évaluations de la menace pour ses clients au sein des autres ministères et organismes fédéraux. Pendant l'exercice financier 1991-1992, la Sous-section de l'évaluation de la menace a produit 885 évaluations, ce qui représente une nette diminution par rapport aux 1 145 évaluations de l'an dernier. Ce total était cependant gonflé à cause des hostilités dans le Golfe et des enquêtes sur plusieurs autres questions alors d'actualité.

**Études de recherche :** Dans notre rapport annuel de 1988-1989, nous avons répété que le fait que la Sous-section de la recherche était également responsable des séances d'information nuisait à la fonction de recherche à la Direction de l'antiterrorisme. Les demandes de telles séances étaient fréquentes et urgentes, et elles avaient souvent priorité sur les travaux de recherche. Nous croyons toujours que la Direction aurait intérêt à établir, pour les besoins de la recherche, une sous-section distincte qui serait responsable de tous les renseignements opérationnels. Cela lui permettrait de cerner les tendances internationales et, partant, de mieux déterminer l'existence de nouvelles menaces. La Sous-section de la recherche vient de prendre le nom de «Sous-section des séances d'information et de la production», ce qui montre bien l'importance de cette première fonction. Le SCRS note que la Direction de l'analyse et de la production (DAP) effectue ses travaux de recherche et d'analyse en collaboration étroite avec la Direction de l'antiterrorisme.

En 1991-1992, la Direction a étudié les incidents et menaces de terrorisme au Canada entre 1988 et 1991. Son rapport d'étude contient aussi une analyse des tendances et un résumé des principaux cas où le SCRS a réussi à empêcher des actes de terrorisme. Nous en avons demandé un exemplaire.

**Post-mortem de la conférence «Cielles ouverts» :** En 1991-1992, le Comité a reçu un rapport récapitulatif du Service concernant ses activités pendant la conférence «Cielles ouverts» tenue à Ottawa en février 1990. La fonction la plus importante du SCRS pendant les événements spéciaux est de diffuser en temps opportun des évaluations de la menace et de réagir rapidement à tout incident. Il n'y a pas eu d'incident pendant la conférence. Le rapport récapitulatif traite de questions importantes intéressant les gestionnaires du SCRS. Le Comité y a appris que les communications internes du SCRS ne sont pas sans



Il y a eu une nette hausse du nombre de mandats accordés depuis l'an dernier. Cependant, le nombre de cibles visées par les enquêtes autorisées n'a augmenté que légèrement.

L'an dernier, le Comité a fourni pour la première fois une indication générale du nombre de personnes qui avaient fait l'objet d'enquêtes autorisées par mandat. La situation n'a que très peu changé depuis. Les Canadiens et les immigrants reçus, directement touchés par les enquêtes que mène le SCRS en vertu de mandats de la Cour fédérale, se chiffrent toujours par centaines, et non par milliers.

L'an dernier, le Comité a commencé à établir ses propres statistiques sur le recours aux mandats, au lieu de compter sur celles du SCRS. Il nous est maintenant possible de mieux évaluer la fréquence du recours aux techniques d'enquête autorisées et de poser des questions mieux documentées au SCRS.

**Produit des mandats :** Au chapitre 2 du présent rapport, il est question des arrières dans le traitement des enregistrements de communications interceptées. Depuis 1985, il y a eu beaucoup de neuf au SCRS dans la manipulation et le traitement de ce genre de produit. De nouvelles lignes de conduite ont été élaborées et les employés ont été informés des changements. Les nouvelles mesures de contrôle et le système de suivi permettent la reddition de comptes à ce sujet.

Le Comité a été informé que, pendant le premier semestre de 1992, il y avait un arriéré de rubans dans certains cas. Dans les deux tiers de ces cas, le SCRS a expliqué ces arrières de façon satisfaisante, et il a mentionné les mesures prises pour les éliminer. Nous sommes cependant préoccupés par un arriéré important, relevé dans une région, et nous suivons l'affaire.

## Programme d'antiterrorisme (AT)

**Direction de l'antiterrorisme :** L'an dernier, les activités de la Direction de l'antiterrorisme ont suivi leurs cours normal, mais elles n'en demeuraient pas moins très nombreuses. Au début de l'exercice financier, le Service achevait ses activités d'enquête liées à la guerre du Golfe, que nous avons examinées au chapitre 4. Peu après la fin de l'exercice, l'ambassade d'Iran à Ottawa a été attaquée. Nous avons étudié cet incident au chapitre 3. Pendant que se déroulaient ces événements bien connus du public, la Direction a continué sans relâche son travail secret.

La Direction a reconnu que les nouvelles alliances internationales, comme celles qui ont pris forme pendant la crise du Golfe, changeront la dynamique du terrorisme international. Partenaire de la coalition durant la guerre qui a suivi, le Canada peut être devenu une cible plus recherchée par les terroristes. La répartition des ressources au sein de la Direction a changé en conséquence. La situation évolue aussi à l'échelle nationale, et la Direction s'efforce de prévoir les menaces terroristes qui pourraient s'ensuivre et d'y réagir. Les

Total	84	78	112
Nouveaux mandats	34	27	39
Mandats renouvelés	50	51	73
	1989-1990	1990-1991	1991-1992

Tableau 2. Mandats nouveaux et renouvelés, de 1989-1990 à 1991-1992

Statistiques sur les mandats

Aux termes de la *Loi sur le SCRS*, le Service doit obtenir un mandat de la Cour fédérale du Canada pour intercepter des communications téléphoniques et pour recourir à tout autre moyen ou dispositif d'enquête par intrusion. Voici les statistiques que le SCRS a établies sur les mandats autorisés :

Comme nous l'avons mentionné l'an dernier, le SCRS fournit et obtient des informations concernant les manifestations publiques. Habituellement, ces informations concernent les ambassades, les personnages de marque ou d'éventuels actes de violence graves. Ce processus ne pose à notre avis aucun problème. Toutefois, les règles du Manuel des opérations du SCRS régissant les rapports sur les manifestations sont désuètes et ne font pas mention de la *Loi sur le SCRS*. Nous avons recommandé qu'elles soient modifiées.

Nous en sommes venus à la conclusion que la grande majorité des échanges avaient été traités comme il se doit. Nous avons toutefois relevé certains points. À quelques reprises, le Service a obtenu des renseignements personnels que des ministères fédéraux possédaient sur certaines personnes dans leurs dossiers. Sauf pour les besoins du filtrage de sécurité, l'accès à ces renseignements devrait se limiter aux enquêtes plus intrusives et, en règle générale, le Service ne devrait tirer de ces dossiers que certains renseignements précis. Nous avons recommandé que le SCRS élabore des politiques formelles touchant la consultation des dossiers gouvernementaux dans leur intégralité, et que toute demande de consultation de ce type doive être consignée à titre d'échange.

Dans le cadre de notre vérification générale, nous avons déterminé la conformité des échanges avec la *Loi sur le SCRS*, les autres lois et les ententes avec d'autres organismes. Nous avons aussi examiné si les atteintes à la vie privée occasionnées par les échanges étaient proportionnelles à la menace éventuelle.

dans deux régions semblaient se donner beaucoup de mal pour éviter d'utiliser ce type d'information, et ils ont affirmé qu'il n'existait à leur avis aucune raison opérationnelle de le faire. Sur les quelque 4 000 documents que nous avons scrutés, nous n'en avons trouvé qu'un qui était quelque peu délicat. Ce document avait servi à identifier formellement un particulier.



collaboration avec eux. Le Comité doit aussi surveiller les informations et les renseignements fournis dans le cadre de ces ententes.

En septembre 1990, le Comité a présenté au ministre, en vertu de l'article 54, un rapport spécial intitulé : «Échanges de renseignements avec des organismes canadiens». Il y formulait plusieurs recommandations, dont l'une concernait la mise sur pied à l'échelle nationale d'un système uniforme pour assurer le suivi des échanges avec des organismes canadiens. Au printemps de 1991, le SCRS a établi le nouveau système dans chaque région et à son administration centrale. Cette année, le Comité a examiné ce système et vérifié les échanges dont celui-ci est destiné à assurer le suivi. À cette fin, nous avons étudié les enquêtes en cours et les dossiers de deux régions.

Le système est simple. Sur les formules contenant l'information, les opérateurs inscrivent le code de l'organisme dont celle-ci émane et celui de l'organisme destinataire. Ces formules peuvent ensuite être retracées par ordinateur. Aucune liste des échanges n'est conservée.

Ce système semble bien fonctionner et pose peu de difficultés aux usagers. Des erreurs de codage sont parfois commises, mais elles ne sont ni fréquentes ni sérieuses. Le personnel a été bien formé dans l'utilisation du nouveau système.

Nous avons cependant relevé des carences dans des domaines essentiels. Ainsi, les instructions aux usagers ne précisent pas le genre d'échange qui doit être consigné — qu'en est-il de l'information fournie verbalement ou tirée directement des dossiers, et des échanges par écrit qui ne sont pas visés par des ententes en vertu de l'article 17? Des différences d'interprétation ont donné lieu à des variations considérables dans l'application du système d'une région à l'autre.

Dans le cadre de notre examen, nous avons étudié la mise en application des ententes en vertu de l'article 17. En général, celles-ci fonctionnent bien, mais il y a eu des problèmes mineurs. En particulier, nous avons examiné les échanges d'information entre le SCRS et la GRC. Récemment, le SCRS a donné à la GRC un accès plus vaste à ses données d'enquête brutes.

Nous nous sommes penchés sur les échanges avec les autres services de police. La collaboration semble très bonne, quoiqu'un service se soit plaint de ne pas avoir pu obtenir certains renseignements. Nous avons aussi noté que les procédures du SCRS pourraient éventuellement entraver le partage de l'information «éphémère» — soit l'information qui est précieuse à un moment donné, mais qui devient vite inutile.

Nous avons également scruté l'utilisation par le SCRS de l'information «délicate». Par information délicate, nous entendons les dossiers médicaux, les données de l'assistance sociale et tout autre renseignement analogue. Les agents du SCRS à qui nous avons parlé

En vertu du sous-alinéa 38a)(iii) de la *Loi sur le SCRS*, le Comité est chargé d'examiner les ententes conclues par le Service aux termes des paragraphes 13(2) et (3) et 17(1). Ces ententes portent entre autres sur la communication d'évaluations de sécurité aux gouvernements et aux services de police provinciaux, ainsi que sur toute autre forme de

## (b) Avec des organismes canadiens

Nous avons conclu que les ALS en poste à l'étranger devraient participer plus activement aux échanges d'information. Nous avons également conclu que l'administration centrale du SCRS devrait communiquer en français avec les organismes de France. Sur un plan plus positif, nous avons noté que les organismes étrangers ont félicité le SCRS pour la qualité de ses évaluations de la menace et pour les rapports de sa Direction de l'analyse et de la production.

Comme ces nouvelles responsabilités des ALS sont maintenant de la compétence des directions opérationnelles, on aurait pu s'attendre que le SCRS les aide en leur dictant des lignes de conduite à cet égard. Non seulement ne leur en a-t-il pas fourni, mais nous avons relevé des lacunes importantes dans les politiques écrites générales régissant les ALS et la gestion de l'information transmise aux pays ou aux organismes dont le respect des droits de la personne laisse à désirer. Malgré ce problème, les échanges avec la Grande-Bretagne et la France, que nous avons examinés, ont été effectués de façon responsable.

Dans notre rapport annuel de 1989-1990, nous avons examiné l'information qui avait été échangée dans le cadre d'ententes avec des organismes étrangers (chapitre 5). Nous avions noté que l'ancienne Direction de la liaison avec l'étranger exerçait un rôle de contrôle important à titre de trait d'union principal entre l'administration centrale et les agents de liaison-sécurité (ALS) à l'étranger. Cette direction n'existe plus. Nombre de ses fonctions ont été réassignées aux conseillers, liaison avec l'extérieur, rattachés aux Directions de l'antiterrorisme et du contre-espionnage.

**Constatations :** Notre examen a révélé que les divulgations d'informations par les deux bureaux étudiés étaient justifiées. Les échanges de correspondance respectaient les ententes avec les États étrangers ainsi que les dispositions de la loi touchant la conservation, la diffusion et la réception de l'information. Nos critiques portent presque toutes sur l'absence de lignes de conduite ou sur les faiblesses des politiques existantes.

Le Comité s'est penché sur plusieurs questions : les dispositions légales justifiant la conservation, la diffusion ou la réception de l'information; le respect des ententes avec les organismes étrangers; l'exactitude de l'information fournie par le SCRS; la question de savoir si l'importance de l'enquête l'emportait sur tout préjudice que la divulgation de l'information pourrait éventuellement porter aux personnes touchées; et les mesures prises à l'administration centrale et dans les bureaux étrangers pour contrôler les informations que divulgue le Service.

## 5. Autres opérations du SCRS

### Ententes avec d'autres gouvernements

#### (a) Ententes avec des États étrangers

En 1991-1992, le ministre a autorisé le SCRS à conclure quatre ententes nouvelles ou élargies avec des États étrangers. Deux d'entre elles sont intervenues avec des pays qui ont une réputation peu enviable sur le plan du respect des droits de la personne. L'une d'elles est subordonnée à certaines conditions que l'organisme en question n'a pas encore remplies.

#### (b) Ententes avec des organismes canadiens

Au cours du même exercice, le SCRS a conclu un protocole d'entente permanent. Ce protocole, signé avec le ministère de la Sécurité publique du Québec, porte sur les échanges d'information entre le SCRS et la Sûreté du Québec, le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, et d'autres services de police municipaux.

### Échanges d'information avec des organismes étrangers et canadiens

#### (a) Avec des organismes étrangers : Londres et Paris

Le sous-alinéa 38a)(iii) de la *Loi sur le SCRS* prescrit au Comité d'examiner les ententes conclues par le Service en vertu des paragraphes 13(2) et (3) et 17(1) de la Loi, ce qui comprend les ententes intervenues avec des États étrangers. La Loi nous autorise aussi à surveiller les informations et les renseignements fournis dans le cadre de ces ententes.

En vertu de ces dispositions, nous examinons tous les deux ans un échantillon des informations que le SCRS a transmis aux États étrangers, afin de nous assurer qu'il n'a pas fait un usage excessif ou inutile de ses pouvoirs. Notre examen le plus récent portait aussi sur des questions clés entourant les opérations des bureaux étrangers et l'organisation de la Direction des régions et de la liaison, à l'administration centrale du SCRS.

Au cours de l'été et de l'automne de 1991, nous avons examiné les informations et renseignements que le SCRS avait communiqués aux organismes britanniques et français, puis nous avons déterminé si ces communications respectaient la *Loi sur le SCRS*, les instructions du ministre et les politiques et procédures du SCRS. Nous avons effectué nos examens à l'administration centrale du SCRS au Canada et aux bureaux des agents de liaison-sécurité en poste à Londres et à Paris.

Les premiers échantillons visaient des informations diffusées par les deux bureaux pendant la guerre du Golfe — période critique pour le Service et ses pendant étrangers.





**Stricte nécessité du programme d'entrevues dans la communauté :** Pendant la guerre du Golfe, divers régimes préconisaient des actes de terrorisme contre les adversaires de l'Irak. Comme le Canada comptait parmi ceux-ci, il n'était pas à l'abri des actes terroristes. Le SCRS se devait de mieux comprendre le milieu dont de telles menaces pouvaient émaner. Le programme d'entrevues était strictement nécessaire pour conseiller le gouvernement du Canada au sujet de toute menace envers la sécurité nationale.

**Rapport entre l'information recueillie et les activités visées par l'enquête :** Il existe souvent un rapport sociologique étroit entre l'État et la religion dans les pays du Moyen-Orient. Nous croyons que le Service aurait été négligent s'il n'avait pas tenu compte de ce fait pendant le programme d'entrevues.

**Méthode d'entrevue du SCRS :** Nous reconnaissons le danger qu'il peut y avoir à faire une évaluation globale. On risque en effet par là de ne pas tenir suffisamment compte de circonstances et d'événements précis entourant des entrevues particulières. Cela dit, nous concluons que le SCRS a effectué les entrevues d'une façon professionnelle. C'est ce qu'on a déclaré les dix personnes que nous avons rencontrées. Nous n'avons rien trouvé qui nous permette de confirmer les allégations de harcèlement. Si les entrevues ont suscité un «sentiment d'intimidation», comme la FCA l'a affirmé (et nous ne contestons pas le fait que, parmi les 177 autres personnes interviewées par le SCRS, certaines peuvent avoir été intimidées), nous croyons que ce sentiment peut fort bien être attribuable à l'existence d'une grave crise internationale, au statut incertain, sur le plan de l'immigration, de certaines personnes interviewées et au manque de scrupules notoires des services de sécurité de certains pays.

Nous avons établi que, dans quelques cas, le SCRS avait abordé les personnes en question avec beaucoup de fermeté. Par exemple, certaines personnes ont refusé d'être interviewées lorsque le SCRS leur a téléphoné, mais les entrevues ont quand même eu lieu.



**Notre réponse :** Nous avons établi que le programme d'entrevues dans la communauté était justifié et strictement nécessaire pour conseiller le gouvernement au sujet de toute menace envers la sécurité nationale.

### Conclusions générales et recommandations

**Conformité avec la loi, instructions du ministre et politiques et procédures du SCRS :** Le programme d'entrevues était conforme à la loi. Il s'agissait d'une activité d'enquête dûment autorisée.

Le programme d'entrevues dans la communauté a pour objet d'évaluer la présence et la gravité d'une menace présumée envers la sécurité du Canada. Le SCRS n'enquête donc pas sur les personnes qu'il désire interviewer. Il doit seulement établir leur identité. Cependant, parce que le programme exige une autorisation du niveau d'enquête 2 du CARC, les enquêteurs du SCRS disposent de plus de pouvoirs que nécessaire pour effectuer une simple vérification d'identité.

### Recommandation

Le Comité recommande que, en temps normal, les programmes d'entrevues dans la communauté soient autorisés à un niveau spécial 1 du CARC et que cette autorisation donne pleins pouvoirs pour recueillir toute information strictement nécessaire pour établir l'identité des personnes à interviewer. Ce niveau d'autorisation spécial serait approuvé par le directeur ou le sous-directeur des opérations à l'administration centrale du SCRS.

**Conservation de l'information sur les personnes interviewées :** Même un programme visant à obtenir des informations strictement limitées sur une personne à interviewer peut occasionner une accumulation considérable d'informations dans les dossiers du SCRS. Vu que les personnes en question aident le SCRS à déterminer l'existence d'une menace éventuelle envers la sécurité du Canada et qu'elles ne sont pas des cibles elles-mêmes, il ne conviendrait pas de conserver plus qu'un minimum d'informations personnelles à leur égard dans les dossiers du SCRS.

### Recommandation

Le Comité recommande que, dans un délai raisonnable suivant la fin d'un programme d'entrevues dans la communauté, l'information détenue par le SCRS au sujet des personnes interviewées soit réduite au strict minimum, c'est-à-dire limitée à leur identité et au fait qu'une entrevue a eu lieu.

des politiques et conformément aux attentes des Canadiens voulant que le Service les protège contre les menaces fort explicites de terrorisme qui avaient été proférées».

La BCCLA n'était pas satisfaite de cette réponse. Le 20 juin 1991, son président a porté plainte officiellement auprès du Comité. Nos directeur exécutif et agent principal chargé des plaintes ont rencontré les président et vice-président de la BCCLA pour discuter leurs préoccupations. Vu qu'aucune plainte n'avait été déposée par des Canadiens d'origine arabe, il a été convenu que la meilleure façon de procéder serait d'examiner les activités du SCRS en général.

La requête de la BCCLA portait sur trois points dont l'exposé est ici suivi de notre réponse dans chaque cas :

(a) Le CSARS devrait examiner les rapports des agents du SCRS qui ont visité des citoyens et des résidents d'origine arabe et irakienne à la fin de 1990 et au début de 1991, pour déterminer, si possible, si ces visites étaient indûment coercitives ou publiques.

**Notre réponse :** Il a été difficile d'établir avec précision si les visites étaient bel et bien coercitives. Cependant, elles ont parfois été perçues comme telles, surtout parce que rares sont les personnes interviewées à qui l'on a dit clairement que les entrevues étaient facultatives. Nous connaissons quatre cas seulement où le SCRS l'a fait. Dans les autres, les personnes étaient manifestement peu disposées à accepter ces rencontres, mais elles y ont finalement consenti. En quelques occasions, le Service a demandé à d'autres personnes ou organismes des informations sur des Canadiens de souche arabe.

(b) Le CSARS devrait recueillir les opinions des membres de ces communautés ethniques concernant la nature et l'incidence des visites que les agents du SCRS ont rendues à leurs membres.

**Notre réponse :** La FCA déclare dans son rapport «être frustrée de ce que les Canadiens d'origine arabe qui lui ont fait part de leur expérience craignent des représailles et préfèrent maintenant oublier l'incident plutôt que de déposer une plainte officielle...» Nous avons éprouvé la même frustration. Nous espérons que le président de la FCA facilite nos contacts avec les membres de la communauté. En fin de compte, nous avons rencontré dix personnes que nous avons exhortées, mais en vain, à en encourager d'autres à nous rencontrer.

(c) Si le CSARS détermine que l'ampleur des visites ou la façon dont les personnes ont été abordées étaient incorrectes, vu les craintes des membres de ces communautés, il devrait faire rapport de ses constatations au Solliciteur général du Canada et recommander au SCRS des moyens d'apaiser les préoccupations.

Le 27 mai 1991, le directeur a écrit au président de la BCCLA pour l'informer que le Service avait rencontré moins de 200 personnes dans tout le Canada, croyant qu'elles pouvaient l'aider. Le directeur a indiqué qu'il était toujours préoccupé par toute allégation d'acte illégal ou incorrect de la part des employés du SCRS. En outre, à moins de connaître les détails de cas particuliers, il pouvait seulement dire qu'il était sûr que «les employés du SCRS s'étaient comportés de façon responsable, dans le respect de la loi et

**Les préoccupations de la British Columbia Civil Liberties Association (BCCLA) :** Dans une lettre datée du 15 avril 1991, la BCCLA s'est plainte au directeur du SCRS d'entrevues que le Service aurait menées auprès de membres de la communauté canado-arabe. La Fédération canado-arabe avait informé la BCCLA que les visites du SCRS avaient eu lieu sans préavis. Celle-ci avait en outre appris que, dans certains cas, les entrevues étaient indûment publiques et coercitives, et que plusieurs questions inconvenantes auraient alors été posées.

**Notre constatation :** Rien ne nous permet de conclure que le SCRS a intercepté les communications téléphoniques de cette personne ou qu'il lui a rendu visite. Nous avons confirmé que le SCRS n'a rien fait d'incorrect ou d'illégal.

5. Écoute téléphonique et visite de Canadiens d'origine arabe par le SCRS : Nous avons demandé au Service de nous fournir tous les renseignements qu'il possédait au sujet d'une personne. Nous avons examiné toute la documentation pertinente du SCRS et avons communiqué avec la personne en cause.

**Notre constatation :** Nous avons examiné les copies rendus de ces entrevues. Le SCRS a affirmé avoir rencontré l'intéressé à deux reprises seulement, et chaque fois dans les bureaux du Service. Nous avons aussi rencontré l'homme visé. Il a dit qu'il avait rencontré le SCRS deux fois seulement, et que les deux réunions avaient eu lieu dans les bureaux du SCRS.

La FCA a aussi affirmé que le Service avait rencontré à trois reprises la personne en question. Il l'aurait rencontrée dans son appartement et emmenée à une réunion qui aurait duré plus de cinq heures, dans une pièce de six pieds sur dix, sans fenêtre ni horloge.

**Notre constatation :** Nous avons questionné un représentant du Service au sujet des photos. Il a répondu que, sauf dans un cas, elles concernaient toutes des ressortissants étrangers qui n'avaient aucun statut au Canada. Nous avons appris que le cas qui fait exception est prévu dans le mandat du Service.

4. Prise en photos de Canadiens d'origine arabe : La FCA a allégué que le Service avait montré à un Canadien d'origine arabe plusieurs photographies de simples citoyens canadiens de souche irakienne.

qu'il y a eu deux autres programmes d'entrevues dans la communauté depuis la crise du Golfe, et qu'aucun n'a fait l'objet de plaintes.

**Études de cas de la Fédération canado-arabe :** Le rapport de la FCA décrit cinq cas où le SCRS aurait agi incorrectement. Nous avons rencontré les personnes mentionnées dans trois de ces cas. Pour ce qui est des deux autres, nous avons posé officiellement des questions au SCRS et examiné les dossiers.

1. Canadiens de souche arabe soumis à une surveillance : La FCA a allégué que certains Canadiens d'origine arabe avaient fait l'objet d'une surveillance spéciale. Ainsi, affirme-t-elle, le SCRS se serait rendu à l'improviste au domicile d'un homme qu'il aurait interrogé sur sa religion, sa fréquentation d'une mosquée et sur les affiliations politiques des membres de sa famille.

**Notre constatation :** Cette affaire illustre les problèmes que nous a posés le caractère général de certaines allégations. Un membre du Comité a rencontré la personne en cause. Celle-ci s'est dite inquiète du caractère inopiné de cette visite et du fait qu'on la consultait à titre non pas de citoyen canadien mais bien d'Irakien, qu'on tirerait des conclusions hâtives de ses réponses sur ses croyances religieuses et que celles touchant les affiliations politiques des membres de sa famille risquaient de les empêcher d'être admis au Canada à titre d'immigrants reçus. Nous sommes conscients que la visite ou l'appel téléphonique d'un représentant des services secrets a de quoi surprendre vivement le citoyen ordinaire. Cependant, nous sommes d'avis que l'approche directe demeure la meilleure façon de mener un programme d'entrevues dans la communauté, dans la mesure où les choses sont faites comme il se doit. Nous avons en outre constaté que le Service n'avait tiré aucune conclusion hâtive au sujet des croyances religieuses des intéressés et qu'il n'y avait eu dans cette affaire aucun échange d'information avec Immigration Canada ou avec d'autres organismes canadiens.

2. Surveillance exercée par le SCRS à l'encontre de son mandat : L'an dernier, nous avons fait rapport d'allégations selon lesquelles le SCRS aurait mené des enquêtes ou des entrevues à l'Université de Calgary.

**Notre constatation :** Nous avons examiné ces allégations plus à fond et confirmé que le Service n'a procédé à aucune enquête ni entrevue à cette université.

3. Offre de protection pour de l'information : La FCA allègue dans son rapport que le SCRS a offert de protéger un homme si celui-ci lui fournissait des informations sur la communauté irakienne. L'intéressé aurait refusé.

**Notre constatation :** Notre personnel a rencontré cet homme et constaté que l'offre de protection était plus évidente pour la FCA que pour lui. Nous n'avons aucune raison de croire qu'il y a eu une offre de protection directe.



<sup>4</sup> *Ibid*, page 8.

*Community*, page 2.

<sup>3</sup> *Fédération canado-arabe, The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the Arab Canadian*

**Notre constatation :** Nous ajoutons foi aux craintes exprimées par certaines personnes avec qui le SCRS a pris contact, et nous les trouvons compréhensibles. Il y a lieu de noter

4. «Une bonne proportion de la communauté canado-arabe a une expérience très différente des services de police secrets dans d'autres parties du monde. À vrai dire, les visites du SCRS, surtout si elles avaient lieu sans préavis, ont fréquemment eu un effet psychologique considérable. Souvent, les questions que les agents du SCRS posaient aux membres de la communauté arabe étaient humiliantes et n'avaient rien à voir avec l'enquête. Plus précisément, certaines portaient sur des données personnelles, comme les croyances religieuses, ou sur des détails concernant la citoyenneté.»

**Notre constatation :** Rencontrer des membres de cette communauté pour déterminer si la sécurité du Canada pouvait être menacée par suite de la crise du Golfe n'était pas «intrinsèquement abusif». On ne peut pas, non plus, conclure que le SCRS s'interrogeait sur la loyauté des Canadiens d'origine arabe simplement parce qu'il voulait connaître les opinions et les intentions de certains éléments de cette communauté.

3. Les entrevues effectuées auprès de Canadiens d'origine arabe étaient intrinsèquement abusives du fait que le premier critère de sélection des personnes à interviewer était leur origine. Le test de loyauté administré par le SCRS au moyen de la question : «Que pensez-vous de la guerre du Golfe?» était insultant et humiliant pour les Canadiens de souche arabe.

**Notre constatation :** Nous n'avons aucune raison de croire que le SCRS avait l'intention de jeter un froid sur la communauté. Vu les tensions suscitées par cette grave crise internationale, le statut d'immigrant incertain de quelque-uns des sujets interviewés et la mauvaise réputation des services de sécurité au Moyen-Orient, il est tout à fait vraisemblable que certaines entrevues aient effectivement jeté un froid.

2. «Les activités du SCRS visaient, au moins en partie, à jeter un froid sur la communauté canado-arabe<sup>4</sup>.»

**Notre constatation :** Nous n'avons rien trouvé qui prouve que le SCRS a communiqué à un service étranger des informations ou des renseignements recueillis au cours d'entrevues avec des membres de la communauté.

1. Le SCRS aurait échangé des informations avec des services étrangers, particulièrement le Service de renseignements secrets israélien (le Mossad)<sup>3</sup>.



## 4. Activités pendant la guerre du golfe — Entrevues dans la communauté

En 1991-1992, le Comité a analysé en profondeur le programme d'entrevues dans la communauté que le SCRS avait mis en oeuvre pendant la guerre du Golfe. Nous voulions ainsi répondre aux préoccupations que la Fédération canado-arabe (FCA) avait exprimées dans son rapport spécial, *The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the Arab Canadian Community*, ainsi qu'à celles que la British Columbia Civil Liberties Association (BCCCLA) avait mises de l'avant dans une plainte qu'elle nous avait présentée en vertu de l'article 41.

Plus précisément, nous voulions déterminer :

- si le programme d'entrevues respectait la loi, les instructions du ministre et les politiques et procédures du SCRS;
- si le programme était « strictement nécessaire » pour conseiller le gouvernement du Canada au sujet de toute menace envers la sécurité nationale;
- si l'information recueillie dans le cadre des entrevues et versée aux dossiers avait un rapport avec les activités visées par l'enquête;
- si la méthode d'entrevue des enquêteurs du SCRS était indûment intimidante, coercitive ou publique.

Nos enquêteurs ont consulté les rapports d'entrevue qui figuraient dans les dossiers du SCRS. Nous avons examiné les directives que l'administration centrale du SCRS avait données aux régions au sujet des entrevues. Nous avons interviewé des gestionnaires du SCRS. Nous avons rencontré dix Canadiens de souche arabe que le SCRS avait interviewés, et les avons assurés que leurs noms ne seraient mentionnés ni au SCRS ni à quelque autre ministère, et qu'ils ne feraient l'objet d'aucunes représailles de toute façon.

### Constatations particulières

Nous ne connaissons peut-être jamais le nombre exact de personnes avec lesquelles le SCRS a pris contact pendant la guerre du Golfe, car les rapports d'entrevue qui sont contenus dans la base de données du SCRS ne portent aucun code particulier. Cependant, nous savons qu'il y a eu environ 187 rapports d'entrevue, et les enquêteurs du SCRS n'en ont peut-être pas rédigé sur tous leurs contacts.

**Les préoccupations de la Fédération canado-arabe :** La FCA a exprimé de nombreuses préoccupations dans son rapport. Nous avons tenté d'apporter une réponse à celles qui suivent :



Le Service a mené une enquête approfondie et identifié la personne grâce à des recherches dans les dossiers. Les agents du SCRS avaient d'abord pensé qu'elle avait assumé une fausse identité et qu'il pouvait donc s'agir d'un «illégal». Le SCRS a suivi de près ses faits et gestes et ses rencontres avec l'agent de renseignements. Ce dernier a par la suite quitté le Canada. Tout compte fait, le Service a désamorcé une opération d'espionnage qui aurait pu être dangereuse.

La personne en question aurait pu représenter une menace sérieuse envers la sécurité du Canada. Elle a été, à un certain moment, l'objet du niveau d'autorisation de ciblage le plus élevé — le niveau 3 — qui permet l'exercice de tous les pouvoirs d'enquête. Le SCRS a mené une enquête assez approfondie à son égard, ce qui était justifié dans les circonstances.

Cependant, pour conduire cette enquête, le Service a dû demander discrètement des renseignements, par l'entremise d'un tiers, à un pays qui a la réputation de violer les droits de la personne. À cet égard, une instruction du ministre exige que des précautions soient prises dans tout rapport avec les agents de tels États. Vu les parties en cause et la mise en garde du ministre, nous avons conclu que ce dernier aurait dû être consulté.

Rien dans les dossiers n'indique que le SCRS a suivi les procédures établies en obtenant certaines informations personnelles délicates. De plus, il a fourni au ministre des Affaires extérieures des informations qui permettaient d'établir l'identité de la personne en question. L'article 19 de la *Loi sur le SCRS* prescrit qu'une telle divulgation doit pouvoir être justifiée, ce qui n'était pas le cas, en l'occurrence, parce que le Service avait déjà neutralisé la menace avant de divulguer les informations.

L'enquête a été menée avec tout le zèle et toute la persévérance voulus. Les résultats ont confirmé par la suite que les enquêteurs avaient vu juste.

---

<sup>2</sup> Un «illégal» se sert de documents volés ou falsifiés pour entrer dans un pays. Une fois sur place, il prend généralement une identité et une nationalité différentes que corrobore une deuxième ou une troisième série de documents. Les «illégaux» tentent éventuellement d'obtenir du pays hôte des documents authentiques qui appuient leur nouvelle identité. R.W. Corson and R.T. Crowley, *The New KGB* (New York : William & Morrow Company Inc., 1985), p. 66.

L'agent de renseignements semblait s'employer à recruter activement la personne, qui paraissait avoir accepté. Celle-ci avait obtenu des documents non classifiés, convenu de le rencontrer en secret et consenti à d'autres arrangements de sécurité, acceptant en retour de petites sommes d'argent. Il semble que son recrutement était un fait presque accompli et que l'agent de renseignements la préparait pour «de plus grandes» choses.

En 1988, le Service a entamé une enquête qui a duré deux ans après que des rencontres furent observées entre une personne soupçonnée d'être un agent de renseignements étranger et une autre d'un pays en voie de développement. Le Service a eu recours à la filature, demandé des renseignements aux services de pays alliés, tenu des entrevues et employé d'autres moyens d'enquête.

## L'«illégal»

commencer.

Des employés du SCRS étaient à proximité de l'ambassade d'Iran pour d'autres raisons lorsque l'attaque a commencé. Ils ne s'y trouvaient pas parce qu'on avait prévu l'attaque. Un enregistrement vidéo a été fait, mais le SCRS a appelé la police avant de le

raisonnable à alerter la police? Nous en doutons.

ensemble par ces spécialistes, ces informations auraient-elles amené une personne été prévenus qu'après l'attaque. Quoi qu'il en soit, si elles avaient été examinées dans leur même endroit. Les analystes de l'administration centrale, qui sont les grands experts, n'ont avant l'incident laisse à désirer. Les renseignements n'ont pas été recueillis et évalués au information importante. Pour cette raison, la façon dont le SCRS a traité l'information erreur est passé inaperçue à ce bureau, ce qui a privé l'administration centrale d'une été acheminé par erreur au bureau régional d'Ottawa a entravé l'action du SCRS. Cette Le jour de l'attaque, le fait qu'un appel téléphonique destiné à l'administration centrale a

laissant entrevoir la préparation d'une attaque au Canada.

contre les ambassades de l'Iran. En fin de compte, il n'existe aucun élément d'information ou de renseignements occidentaux n'avaient été alertés expressément d'un risque d'attaque d'une menace constante modérée. Cependant, ni le SCRS ni les autres services de police Le Service avait fourni au gouvernement du Canada et à la GRC une évaluation faisant état

## (f) Conclusion

une foule de gens au sein du Service s'il existait des problèmes de coopération. Personne n'a pu en mentionner un seul, d'ordre général ou particulier, relativement à l'attaque contre l'ambassade. Une copie de la vidéocassette a été remise à la GRC, dans les trois heures suivant l'attaque, pour qu'elle l'utilise dans ses enquêtes criminelles.

Nous attribuons le retard au fait que, de l'endroit où ils étaient postés, les employés du SCRS n'ont pu voir les premières opérations de l'attaque.

On a dit que la coopération entre le SCRS et la GRC avait laissé à désirer pendant l'attaque contre l'ambassade. Nous avons demandé à la GRC, à la police d'Ottawa et à

### (e) Coopération entre le SCRS et la GRC

Les journaux ont indiqué que les employés du SCRS avaient enregistré l'attaque sur bande vidéo. C'est exact. Des agents à proximité de l'ambassade apprenaient à se servir d'un appareil d'enregistrement vidéo avant l'attaque de l'ambassade et ils ont filmé les incidents. La vidéocassette commence par les mots «appelez la GRC», suivis de «compris, compris, je suis au téléphone», paroles prononcées par le superviseur de la région d'Ottawa. De toute évidence, le SCRS a averti la police avant de commencer à enregistrer.

L'attaque contre l'ambassade commence vers 12 h 18. La police d'Ottawa est d'abord prévenue par un simple citoyen qui lui téléphone à 12 h 19 m 31 s. Peu après<sup>1</sup>, le bureau régional d'Ottawa du SCRS reçoit un appel d'un employé du SCRS et le superviseur tente de téléphoner à la GRC. Comme il ne peut établir la communication, il doit utiliser un autre appareil, perdant ainsi une trentaine de secondes. L'appel du SCRS parvient à la GRC à 12 h 21 précises.

Au moment de l'attaque, le SCRS se trouve à proximité de l'ambassade pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'affaire. Selon les dossiers de la GRC, à 12 h 12, l'un de ses agents motorisés effectue une patrouille de routine à l'ambassade. Il ne constate rien d'anormal.

### (d) Présence du SCRS près de l'ambassade le jour de l'attaque

Le SCRS a reçu des informations indiquant que le raid iranien était effectivement sérieux et pourrait poser des problèmes, mais rien de précis n'était signalé. L'administration centrale du SCRS n'a pas reçu, avant l'attaque contre l'ambassade, cette information, celle-ci ayant été transmise par erreur au bureau régional d'Ottawa. Ce bureau n'a appris les événements survenus en Europe qu'après l'attaque menée à Ottawa parce que les bureaux régionaux du SCRS ne reçoivent généralement pas les communiqués des services de dépêches. L'administration centrale avait les dépêches sur les incidents survenus en Europe et le bureau régional était informé des risques de problèmes, mais ni l'un ni l'autre n'avait un tableau complet de la situation.

(ALS) postés en Europe, ce qui tient au fait que le nombre de ces agents est limité et qu'ils ne sont pas expressément chargés de suivre «en temps réel» les reportages des médias.



(c) Le jour de l'attaque

L'administration centrale du SCRS est dotée d'un Centre de gestion des crises (CGC). L'agent de service au Centre suit 24 heures sur 24 les communiqués des services de dépêches commerciaux et les actualités télévisées et radiodiffusées. Il a tout un éventail de tâches à remplir et suit une procédure établie en lisant les dépêches reçues par télécopieurs et en s'acquittant d'autres fonctions.

À partir de 7 h 12, le 5 avril, le CGC reçoit du service de dépêches une série de communiqués concernant le bombardement de la base des Moudjahidines du peuple en Irak. Certains décrivent la réaction des Moudjahidines du peuple, mais aucun ne mentionne la possibilité d'attaques contre des intérêts iraniens. À 11 h 21, le CGC reçoit le premier d'une série de trois communiqués sur des incidents survenus en Europe.

Tableau 1.  
Renseignements reçus par le Centre de gestion des crises  
de l'administration centrale

Communiqués des services de dépêches	Heure de réception imprimée sur le communiqué*	Heure de la vérification par l'agent de service
Bombardement de la base des Moudjahidines du peuple en Iran (premier d'une série)	7 h 12	7 h 30
Attaque contre l'ambassade d'Iran à Paris	11 h 21	11 h 30
Attaque contre l'ambassade d'Iran à Bonn	12 h 02	12 h 15
Attaque contre l'ambassade d'Iran à La Haye	12 h 05	12 h 15

\* Heure d'Ottawa, dans tous les cas.

Aucun avertissement exprès n'est envoyé par les services de renseignements des pays alliés. Ces services et les médias, semble-t-il, croyaient que les incidents étaient du ressort de la police et d'un intérêt purement local. Le réseau de nouvelles CNN n'a diffusé aucun bulletin à ce propos avant environ 16 h 30, heure d'Ottawa — quatre heures après l'attaque contre l'ambassade à Ottawa. Le SCRS n'a pas été alerté par ses agents de liaison-sécurité

### 3. Études de cas

#### L'attaque contre l'ambassade d'Iran à Ottawa

##### (a) Introduction

Vers 12 h 18, le 5 avril 1992, une quarantaine de personnes équipées de leviers, de masses et d'une échelle prennent d'assaut l'ambassade d'Iran à Ottawa. Membres des Moudjahidines du peuple pour la plupart, ils protestent contre le raid lancé par l'Iran contre leur base située en Irak plus tôt ce jour-là.

L'attaque à Ottawa a commencé trois heures après celle de l'ambassade d'Iran à Bonn, en Allemagne. Elle a aussi été précédée par au moins sept autres attaques en Europe.

Aux termes de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, la responsabilité de protéger les ambassades et les diplomates incombe au pays hôte. Au Canada, elle revient plus précisément à la GRC, conseillée à cet égard par les Affaires extérieures. Le SCRS n'exerce aucune fonction en matière de protection, et ses agents n'ont pas les pouvoirs des agents de la paix. Plus exactement, il leur est formellement interdit de porter des armes.

Le SCRS exerce certaines fonctions relatives aux ambassades. Par exemple, il fournit des renseignements concernant les menaces en produisant des évaluations à intervalles réguliers. Il informe aussi la GRC et la police locale de toute menace précise dont il a vent, visant les ambassades. Le SCRS communique souvent les informations utiles qu'il reçoit de services de renseignements étrangers.

##### (b) Avertissement du risque d'attaque contre l'ambassade

En mars 1991, le SCRS met à jour l'évaluation de la menace qui pesait sur l'ambassade. Il y fait état de l'existence d'une menace constante et modérée. L'emménagement récent de l'ambassade d'Iran dans un immeuble détaché de quatre étages l'expose peut-être davantage à une attaque que lorsqu'elle était logée dans une tour d'habitation.

Le 19 septembre 1991, une bombe incendiaire de fabrication artisanale a été lancée contre le mur de l'ambassade d'Iran. Les dommages étaient mineurs. Cette attaque et celle d'avril 1992 n'étaient pas liées. Après l'incident, la GRC a offert une protection additionnelle, qui a été refusée.

Avant le 5 avril 1992, les services de renseignements des pays alliés, y compris le SCRS, n'avaient ni prévu ni signalé la possibilité prochaine d'une attaque contre les missions diplomatiques iraniennes. En fait, des indices permettaient de croire à une certaine détente. En dépit d'un certain nombre d'incidents, rien ne pouvait laisser présager ces actes de violence.



D'après notre examen des informations qu'il avait en sa possession avant l'accident, le SCRS ne pouvait prédire que le vol d'Air India serait la cible d'un attentat terroriste à la bombe.

En l'absence de politiques claires et applicables à l'ensemble du Service concernant un incident terroriste de cette envergure, nous concluons que la haute direction du SCRS n'a pas fourni les directives que nous aurions attendues au sujet du mandat du Service et de son rôle par rapport à l'enquête criminelle de la GRC.

Nous concluons aussi que, pendant la période qui a suivi le désastre, le SCRS a remis à la GRC toutes les informations qu'il possédait et qui avaient rapport à l'enquête. Il y a toutefois eu des retards dus à l'existence de politiques incomplètes ou inadéquates.

Des démêlés et des difficultés entourant la coopération et la conduite de l'enquête sont survenus entre les membres du SCRS et ceux de la GRC, mais il s'agit de cas plutôt isolés et d'ordre personnel, et nous croyons qu'ils n'ont eu aucune conséquence grave sur les enquêtes respectives de ces organismes.

Nous avons noté que les politiques du SCRS concernant l'enregistrement, la conservation et l'effacement des enregistrements de conversations étaient sérieusement déficientes ainsi que généralement inaccessibles aux enquêteurs, et que les procédures officielles visant à combler ces lacunes étaient tout aussi inadéquates. Néanmoins, il est peu probable que les pratiques qui existaient à l'époque aient occasionné la perte de renseignements importants concernant le désastre et l'enquête qui a suivi.

Nous avons examiné les informations du SCRS pour déterminer si un organisme ou un représentant d'un gouvernement étranger était impliqué dans la destruction de l'aéronef. Ces informations n'appuient pas la théorie de complicité d'un gouvernement étranger dans l'écrasement de l'avion d'Air India qui effectuait le vol 182.

Selon nos constatations, nous concluons que, avant le désastre, le SCRS a enquêté sur les menaces éventuelles présentées par les extrémistes sikhs d'une façon qui était conforme à son mandat et au niveau de la menace perçue à l'époque. Nous croyons également que le SCRS a rempli son mandat consistant à enquêter sur les menaces terroristes éventuelles et qu'il a informé pleinement et en temps opportun les organismes compétents du gouvernement et ceux chargés de l'application de la loi.

## (i) Conclusions

La GRC, qui est chargée de l'enquête criminelle sur l'accident d'Air India, a répondu à deux reprises à des questions au sujet du rôle joué par le gouvernement indien. En novembre 1985, elle a affirmé publiquement que de telles allégations étaient « sans fondement ni substance ». Au cours d'une séance d'information qu'elle nous a donnée en février 1992, la GRC a réaffirmé qu'elle n'avait aucune preuve à l'appui de cette théorie.

Nous avons examiné ces allégations et d'autres concernant toute intervention d'un gouvernement étranger dans l'accident. Toutefois, des explications vraisemblables nous ont été fournies pour chacune ou, plus souvent, les informations que nous avons vues ne fournissaient pas de preuves convaincantes à l'appui de la théorie de la conspiration. Cela étant dit, pour ce qui concerne une question que nous avons examinée, le Service n'a pas poursuivi son enquête, pendant les années qui ont suivi l'écrasement, dans la mesure que nous aurions attendue. L'information qu'il a recueillie dans cette affaire a été transmise à la GRC afin que celle-ci l'analyse pour les besoins de son enquête criminelle.

Nous avons examiné ces allégations et d'autres concernant toute intervention d'un gouvernement étranger dans l'accident. Toutefois, des explications vraisemblables nous ont été fournies pour chacune ou, plus souvent, les informations que nous avons vues ne fournissaient pas de preuves convaincantes à l'appui de la théorie de la conspiration. Cela étant dit, pour ce qui concerne une question que nous avons examinée, le Service n'a pas poursuivi son enquête, pendant les années qui ont suivi l'écrasement, dans la mesure que nous aurions attendue. L'information qu'il a recueillie dans cette affaire a été transmise à la GRC afin que celle-ci l'analyse pour les besoins de son enquête criminelle.

## (h) Intervention d'un gouvernement étranger

Un bref examen d'un autre cas semblable survenu durant l'année qui a suivi le désastre permet de croire que les problèmes susmentionnés n'étaient pas particuliers à cette enquête. L'application était confiée à des personnes aux plus bas échelons de la hiérarchie.

Un bref examen d'un autre cas semblable survenu durant l'année qui a suivi le désastre permet de croire que les problèmes susmentionnés n'étaient pas particuliers à cette enquête. L'application était confiée à des personnes aux plus bas échelons de la hiérarchie.



Nous avons noté à cet égard que les longs retards dans le traitement de ces rubans ne semblaient manifestement pas inquiéter outre mesure la direction du SCRS.

Un arriéré de plus de 80 rubans, enregistrés en avril et au début de mai, n'a été éliminé qu'à la fin de septembre et au début d'octobre 1985. Sur ce nombre, seulement 50 enregistrés, qui ont été traduits par un agent de la GRC et ainsi considérés par le SCRS comme n'ayant pas été évalués à des fins de renseignement, n'ont pas été effacés par la suite en vertu de la politique existante. Quatre autres rubans ont aussi été conservés pour des raisons d'ordre technique.

Le 13 novembre 1985, la GRC a demandé au SCRS de lui rendre compte de tous les rubans qui avaient été enregistrés jusqu'à cette date au sujet d'extrémistes sikhs. La région de la C.-B. a répondu qu'elle avait effacé presque tous les rubans qu'elle avait en sa possession avant le 4 novembre 1985, conformément aux politiques du SCRS. Le 7 février 1986, le ministre de la Justice a demandé au SCRS de conserver tous ses enregistrés concernant l'Aïr India. À ce moment, tous les rubans enregistrés depuis le 27 mars 1985, sauf les 54 susmentionnés, avaient déjà été effacés. L'affirmation selon laquelle la GRC aurait, à la fin de juin 1985, demandé au SCRS de conserver tous les rubans à compter de cette date n'a pu être corroborée.

Le fait qu'il restait 54 des quelque 200 rubans enregistrés avant le désastre était important en ce sens qu'il a permis à la GRC d'en analyser le contenu et de déterminer qu'ils ne renfermaient aucune information criminelle importante. Les précautions que les interlocuteurs semblaient avoir prises tendaient aussi à renforcer la position du SCRS voulant que les rubans effacés ne contenaient rien d'important.

En 1985, il n'existait aucune directive claire sur la reddition de comptes en cette matière. En raison de lacunes dans la documentation, il est impossible de déterminer le nombre exact de rubans magnétiques que le Service a enregistrés durant la période critique s'échelonnant entre mars et juillet 1985. Le SCRS estime qu'il y en a eu 210.

Nous avons tenté d'établir si l'absence de système de numération a occasionné l'effacement de rubans non encore traités. Comme les registres touchant le traitement des enregistrés de rubans de conversations du dirigeant sikh extrémiste sont fragmentaires, il est impossible d'affirmer avec certitude qu'aucun ruban non traité n'a été effacé.

Pour conclure, nous avons déterminé qu'il n'existait ni politique ni directive indiquant clairement qui doit décider si un enregistré doit être conservé ou effacé. La confusion régnait dans l'esprit des employés du SCRS à cet égard et quant au sens des critères de conservation. En ce qui concerne les conversations du dirigeant sikh extrémiste, les enquêteurs estimaient que le contenu des rubans n'était pas probant, et qu'ils n'étaient donc pas tenus de prendre de décision ou de fournir de directive concernant la conservation ou l'effacement des rubans examinés. Par conséquent, l'effacement de ces enregistrés

courant de ces politiques. La plupart de ceux qui avaient participé à l'enregistrement et à l'analyse des communications interceptées, cependant, n'avaient au mieux qu'une compréhension limitée de ces politiques et, dans certains cas, ils ne savaient même pas qu'elles existaient. Fait important, peu d'employés semblaient au courant de l'existence de critères et de procédures leur permettant de conserver un enregistrement particulier.

Pour compenser, les enquêteurs du SCRS et leurs collègues des services techniques se sont fondés sur des directives orales ou sur les pratiques établies par le passé. Celles-ci contenaient des lacunes sérieuses qui n'ont été découvertes qu'après la tragédie d'Air India, au moment de leur étude plus approfondie.

D'après notre examen de la chronologie des événements et des questions liées à la manipulation et au traitement des enregistrements des extrémistes sikh, nous avons déterminé que les politiques et les procédures du SCRS régissant la conservation et l'effacement des rubans qui existaient au moment du désastre d'Air India étaient gravement déficientes pour ce qui est des fiches de numération des rubans et de la responsabilité des décisions.

Nous croyons que deux directives ont joué dans l'effacement des enregistrements de conversations du dirigeant sikh. Trois mois avant la création du SCRS, une directive lui a retiré le pouvoir d'enregistrer et de conserver des rubans d'enregistrements susceptibles de servir de preuve dans des affaires criminelles. Cette directive était conforme aux dispositions de la *Loi sur le SCRS* qui créait un organisme de renseignements n'ayant aucun pouvoir ni responsabilité en matière policière.

Le deuxième document, qui émanait d'un gestionnaire de rang moins élevé dans la hiérarchie, donnait instruction aux régions du SCRS de conserver pendant un an les enregistrements contenant des passages incriminants pour aider au besoin à la rédaction des affidavits présentés à l'appui des demandes de renouvellement de mandats judiciaires. Pour des raisons qui ne sont pas claires, les régions ont choisi de ne pas suivre cette directive. Si elles l'avaient suivie, cette directive aurait abaissé les critères relatifs à la conservation, mais elle aurait peut-être sensibilisé les enquêteurs à la possibilité de conserver des rubans d'enregistrement s'ils le désiraient.

**Chronologie des événements.** L'écoute téléphonique du dirigeant sikh extrémiste a commencé en mars 1985, avant que le bureau du SCRS à Vancouver ait pu obtenir les services d'un traducteur connaissant le panjabi. Comme le Service avait de la difficulté à trouver un candidat satisfaisant, des arrangements ont été faits, à titre temporaire, pour que les enregistrements soient traduits à Ottawa. Ces arrangements n'ont pas duré longtemps et, lorsque les services d'un traducteur disposé à travailler sur place ont été obtenus, au début de juin, les enquêteurs de la région de la C.-B. n'avaient pu examiner que les rubans enregistrés jusqu'au début d'avril 1985, et, juste avant le désastre, il y avait un arriéré d'environ 100 rubans dont seulement les parties en anglais avaient été transcrites.

Nous croyons qu'il s'agit là d'un oubli malencontreux de la part des gestionnaires supérieurs.

À mesure que l'enquête avançait, les agents de la GRC ont cru bon d'examiner de plus près les dossiers du SCRS concernant certaines cibles extrémistes sikhes. Mandaté pour recueillir des renseignements et non des éléments de preuve, le SCRS était d'abord peu disposé à montrer ses dossiers à la GRC, et du même coup ses méthodes et ses sources, pour qu'elle y puise des preuves. De longues négociations ont eu lieu entre les deux organismes et les dossiers ont finalement été mis à la disposition des enquêteurs de la GRC, mais à des conditions mutuellement convenues concernant l'utilisation ultérieure de l'information.

Somme toute, nous n'avons rien trouvé qui montre que la GRC se soit vu déraisonnablement refuser l'accès à des informations du SCRS qui auraient pu servir à son enquête sur le désastre.

Cependant, un problème sérieux s'est posé ultérieurement parce que, conformément à ses politiques établies, le SCRS avait déjà effacé les trois quarts des quelque 200 rubans contenant des conversations de la cible principale qu'il avait enregistrés avant le désastre et que, par conséquent, la GRC n'a pu les examiner comme elle l'avait demandé.

#### (g) La question des rubans d'enregistrement effacés

Nous avons constaté que, au printemps de 1985, dans le cadre de son enquête sur l'extrémisme sikh dans la région de la Colombie-Britannique, le SCRS a obtenu un mandat judiciaire l'autorisant à intercepter les communications privées du dirigeant de l'un des groupes extrémistes sikh, qui devait par la suite devenir l'un des principaux suspects. Nous avons examiné l'effacement de certains rubans magnétiques enregistrés par le SCRS entre mars et juillet 1985 en vertu de son mandat judiciaire, essentiellement pour déterminer si cette mesure aurait pu occasionner la perte d'informations importantes.

Le SCRS a affirmé que les enregistrements avaient été effacés conformément à ses politiques et parce que le gouvernement désirait que ces enregistrements ne soient pas gardés inutilement. Nous avons examiné les politiques du SCRS pour en évaluer le bien-fondé et la mesure où elles ont été respectées.

**Les politiques du SCRS en 1985.** Notre examen a montré que, en 1985, le SCRS n'avait pas encore élaboré ses propres politiques concernant la manipulation et le traitement des interceptions téléphoniques enregistrées. Ses employés se fondaient sur les politiques et directives qui régissaient la conservation ou l'effacement des rubans d'enregistrement établies par l'ancien Service de sécurité de la GRC. Les critères de conservation étaient fondés sur une terminologie désuète dont le sens n'était pas défini dans la *Loi sur le SCRS*. Ce fait semble avoir semé la confusion dans l'esprit des employés du SCRS qui étaient au



## (f) Événements après le désastre

Le SCRS n'était pas en mesure de répondre à la demande, sur le plan du renseignement, immédiatement après le désastre. Peu d'enquêteurs, sauf ceux qui participaient directement à l'enquête sur l'extrémisme sikh, connaissaient les principales cibles ou le sikhisme et ses différends avec le gouvernement indien, ce qui est compréhensible. L'augmentation sensible du nombre d'employés affectés à l'enquête sur l'extrémisme sikh a posé, au début, des problèmes d'initiation à cette nouvelle cible. Nous avons jugé, cependant, que la collaboration avec la GRC a été entière et immédiate et qu'un échange d'information libre a eu lieu entre les deux organismes. Une liaison a été établie à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux.

Nous avons recherché tout signe de conflit ou d'absence de collaboration entre la GRC et le SCRS et avons conclu que, même s'il y a eu des conflits de personnalités de temps à autre, ceux-ci n'ont pas porté à conséquence. Nous avons également noté que certaines activités, tant des enquêteurs du SCRS que des membres de la GRC, étaient considérées comme empiétant sur les responsabilités de l'autre organisme mais, encore une fois, sans conséquence sérieuse.

Nous avons noté une allocation amère qui a eu lieu après le désastre entre deux agents supérieurs des organismes et au cours de laquelle l'agent de la GRC aurait allégué que le SCRS intervenait dans un domaine qui faisait partie des responsabilités de la GRC relativement aux enquêtes criminelles. Il s'agissait, semble-t-il, d'un incident isolé qui était fondé dans une certaine mesure sur un malentendu et qui n'a eu aucun effet à long terme sur la collaboration entre les deux organismes.

En recherchant la cause de ces problèmes, nous avons déterminé que, même si l'on craignait, au moment de la création du SCRS, que ses responsabilités à l'égard du terrorisme ne fassent double emploi avec celles de la GRC, le Service n'avait pas de lignes directrices énonçant ses rapports avec la GRC dans les affaires de sécurité. Les directives que l'administration centrale du SCRS avait données d'emblée aux régions n'avaient pas comblé ces lacunes. Nous avons noté que, par conséquent, il semble que même le rôle que le SCRS s'était vu confier à l'égard de l'enquête n'était pas compris de tous les employés. Un ancien agent supérieur nous a informés que, même si le personnel de direction comprenait bien ce rôle, il craignait que certains enquêteurs du SCRS ne conduisent leur enquête comme s'il s'agissait d'une enquête criminelle et qu'ils ne tentent de prendre la GRC de vitesse dans le règlement de l'affaire.

D'autres anciens agents supérieurs, dont le premier directeur du SCRS, n'étaient pas de cet avis. Quoi qu'il en soit, nous n'avons vu aucune directive que l'administration centrale aurait donnée peu après la création du SCRS pour tenter de clarifier le mandat du Service à l'égard des enquêtes criminelles de la GRC ou pour formuler des lignes de conduite concernant le partage avec cette dernière de l'information et des renseignements recueillis.

troisième personne, s'étaient ensuite rendus en voiture dans un endroit isolé où comme le croyait l'agent de filature ils avaient tiré un coup de carabine.

Les enquêteurs du SCRS ont prévenu la GRC le lendemain. Ce n'est qu'après le désastre, cependant, qu'une fouille approfondie par la GRC a révélé que l'on avait apparemment fait sauter un détonateur à cet endroit. Nous n'avons vu aucun document indiquant que le SCRS avait procédé à une analyse immédiate et complète de cette information et d'autres afin d'évaluer les capacités et les intentions des deux individus.

Plusieurs autres informations, qui concernaient peut-être les intentions de la cible principale et de son groupe, ne sont devenues accessibles qu'après le désastre. Elles provenaient d'entretiens en panjabi que la cible avait eus au cours des conversations téléphoniques qui avaient été enregistrées pendant les jours et les semaines précédant le 23 juin 1985 et qui n'avaient été traduites et mises à la disposition des enquêteurs que des semaines et même des mois après cette date.

#### (e) Mises en garde du gouvernement indien

On s'est beaucoup interrogé sur les mises en garde du gouvernement indien qui auraient dû alerter le SCRS de l'imminence d'une attaque contre l'avion d'Air India. Nous avons examiné de très près les mises en garde que le SCRS a reçues à ce sujet pendant le premier semestre de 1985. Nous avons conclu que, sans exception, elles avaient d'abord été communiquées au ministère des Affaires extérieures ou à la GRC, et non pas directement au SCRS. C'était là la procédure établie à l'époque. Si plusieurs mises en garde étaient explicites quant à la menace précise, c.-à-d. le détournement, ainsi qu'au numéro de vol et à la date, aucune ne mentionnait le vol au cours duquel s'est produite la catastrophe et aucune des menaces en question ne s'est matérialisée.

Cependant, le gouvernement indien avait officiellement demandé que des mesures additionnelles soient prises pour assurer la sécurité de ses aéronefs et de leur exploitation pendant le mois de juin 1985. La GRC a demandé au SCRS de fournir une évaluation de la menace fondée sur cette mise en garde, et elle a été informée, le 6 juin 1985, que la menace envers les intérêts indiens au Canada, y compris Air India, était sérieuse mais que le SCRS ne possédait aucune information indiquant l'existence d'une menace précise envers la compagnie aérienne.

Dans les nombreuses mises en garde du gouvernement indien que nous avons examinées, nous n'avons rien pu trouver, concernant soit Air India en particulier, soit des menaces plus générales, qui aurait permis au SCRS de prédire que l'aéronef serait attaqué.



## (d) Que savait le SCRS?

Nous avons examiné toutes les informations que le SCRS avait en sa possession avant le désastre au sujet des actes de violence éventuels d'extrémistes sikhs, particulièrement dans la région de la Colombie-Britannique, et nous avons interviewé les enquêteurs et les superviseurs qui ont participé directement à cette enquête.

Le principal souci pendant les semaines qui ont précédé le désastre était la sécurité de Rajiv Gandhi aux États-Unis et celle des diplomates et des missions du gouvernement indien au Canada. L'information qui existait concernant toute menace envers Air India semblait porter sur la possibilité de détournement ou d'attaque directe plutôt que d'attentat à la bombe.

Au début de juin 1985, le SCRS a soumis à la filature un dirigeant d'un groupe extrémiste sikh, qui devait devenir l'un des principaux suspects. Le Service a épisté ses faits et gestes jusqu'au 17 juin 1985, le lendemain du jour où le premier ministre d'Inde a quitté les États-Unis.

Les renseignements que le SCRS possédait au sujet des extrémistes sikhs avant le désastre comprenaient essentiellement l'information recueillie au moyen de la surveillance technique (étudiée plus loin) et physique de cette cible; des rapports d'organismes de renseignements des pays alliés; et des mises en garde du gouvernement indien. Le SCRS en savait assez long sur l'identité et les faits et gestes des groupes extrémistes et de leurs membres mais peu, à ce moment-là, sur leurs intentions, ni sur leur activité terroriste éventuelle au Canada.

Nous n'avons pu trouver aucune information portant expressément que l'on préparait une attaque contre Air India, sauf pour certaines mises en garde du gouvernement indien (étudiées plus loin). Toutefois, nous avons vu des rapports que le SCRS aurait obtenus de certaines sources au début de juin 1985 selon lesquels une action importante ou spectaculaire était sur le point de se produire. Le SCRS s'est servi de ces rapports pour rédiger une évaluation générale de la menace le 18 juin 1985. Cette évaluation est complète et contient des renseignements sur plusieurs faits troublants concernant l'extrémisme sikh. Elle ne renferme cependant pas grand-chose sur la puissance et la capacité d'action terroriste des extrémistes radicaux, pas plus que sur l'identité de leurs cibles éventuelles, ce qui tient peut-être à la rareté des renseignements en ce domaine.

Un événement survenu le 4 juin 1985 a par la suite donné une dimension importante à ces rapports. La filature de la cible principale a révélé que la personne en question s'était rendue de la côte de la Colombie-Britannique à l'île Vancouver où elle avait rencontré Inderjit Singh Reyat, qui devait ultérieurement être reconnu coupable d'infractions liées à l'explosion de la bombe à l'Aéroport de Narita. Ces deux hommes, accompagnés d'une

et les principaux membres des organisations ont été identifiés et ont fait l'objet d'une enquête active. Jusqu'au moment du désastre, le SCRS a communiqué à la GRC et à d'autres organismes gouvernementaux de nombreuses évaluations de menace indiquant que les extrémistes sikh représentaient une menace sérieuse. Tout en étant un reflet fidèle des informations que possédait le SCRS, ces évaluations fournissaient peu de renseignements sur la nature de cette menace et la forme qu'elle pourrait prendre.

Le SCRS craignait également que l'assassinat du premier ministre indien, Indira Gandhi, à la fin d'octobre 1984, ne cause une éruption de violence entre les communautés hindoue et sikh au Canada, mais ces craintes ne se sont jamais matérialisées.

L'approche du premier anniversaire de l'attaque contre le Temple d'or et la visite de Rajiv Gandhi aux États-Unis, alors prévue pour le début de juin 1985, portent le SCRS à intensifier ses enquêtes, quoique aucune ressource supplémentaire importante ne soit affectée aux cibles. Un complot pour assassiner Rajiv Gandhi est découvert aux États-Unis juste avant son arrivée dans ce pays et les personnes arrêtées sont reliées à l'un des groupes extrémistes sikh du Canada.

Malgré les craintes initiales, cependant, tant l'anniversaire de l'attaque contre le Temple d'or que la visite de Rajiv Gandhi se passent sans incident grave. Même si le SCRS considère toujours comme sérieuse la menace présentée par les extrémistes sikh envers les intérêts indiens au Canada, le départ sans incident de Rajiv Gandhi des États-Unis allège certaines de ses préoccupations du mois précédent. Sept jours plus tard, le vol 182 d'Air

India se termine par une catastrophe.

### (c) Que s'est-il passé?

À 6 h 19, temps universel, le 23 juin 1985, une valise que l'on transférerait du vol CP 003 à un vol d'Air India à l'Aéroport de Narita au Japon explosa dans un porte-bagages, tuant deux bagagistes. Moins d'une heure plus tard, l'avion d'Air India qui effectuait le vol 182 s'abîmait en mer, au large de l'Irlande.

L'enquête criminelle menée par la suite a été centrée sur des informations indiquant que, le 22 juin 1985, des valises avaient été déposées à l'Aéroport international de Vancouver pour deux personnes identifiées comme étant M. Singh et L. Singh. L'une d'elles devait se rendre à l'Aéroport de Narita à Tokyo par le vol 003 de CP Air, et l'autre, à Toronto par le vol 060 de CP Air pour y prendre le vol 182 d'Air India. Les enquêtes ont révélé que ni l'une ni l'autre n'a occupé le siège qui lui avait été assigné, et il n'existe aucun document indiquant qu'elles aient pris leurs vols respectifs. Les valises non accompagnées de ces deux individus ont cependant été placées à bord des avions, et l'on présume que celle qui avait pour destination Toronto a été transférée dans l'avion d'Air India.

À l'automne de 1984, le SCRS avait identifié plusieurs de ces groupes extrémistes au Canada. Ceux-ci comptaient quelques partisans en Colombie-Britannique, dans le sud-ouest ontarien et dans d'autres régions du Canada. Une autorisation de ciblage a été accordée

De petits groupes de militants sikhs radicaux voyaient le jour au Canada et ailleurs et la menace d'actes de violence de leur part est l'une des premières questions dont le SCRS s'est occupé après sa mise sur pied en juillet 1984. Comparativement à certains groupes terroristes plus dangereux et plus actifs à l'époque, la menace n'était pas grave et nous avons jugé que les ressources que le SCRS avait affectées à l'extrémisme sikh étaient très limitées et que la priorité attachée aux enquêtes restait faible. Les enquêteurs du SCRS n'avaient pas une compréhension générale de l'extrémisme sikh et de ses objectifs.

Avant juin 1984, les actes isolés de violence associés aux protestations sikhs contre des injustices attribuées au gouvernement indien ne préoccupaient pas tellement les organismes de police et de sécurité d'ici et les enquêtes sur toute menace émanant de l'extrémisme sikh n'avaient qu'une faible priorité. Cependant, en juin 1984, l'occupation par le gouvernement indien du Temple d'or sikh situé à Amritsar a fait craindre une réaction violente sérieuse de la part de la communauté sikh au Canada. Cette crainte initiale s'est atténuée lorsqu'il est devenu apparent que la grande majorité des Sikhs, en dépit de leur révolte et de leur indignation, se bornaient à tenir des manifestations légales.

## (b) Enquête du SCRS avant le désastre

Même si notre mandat se limite au SCRS, le commissaire de la GRC a accepté de bon gré de nous donner une séance d'information détaillée et franche sur un certain nombre de questions liées à notre enquête. En fait, la GRC a répondu de cette façon à toutes nos demandes d'information. Nous avons dû veiller de façon toute particulière, dans ce chapitre, à ne rien divulguer qui puisse compromettre l'enquête de la GRC, toujours en cours, sur le désastre. Nous avons eu aussi une rencontre fructueuse avec des représentants du Ministère de la Justice venus répondre à nos questions.

Nous sommes naturellement limités aux activités du SCRS vu que notre mandat ne nous permet pas de faire enquête sur celles des organismes qui sont responsables de la protection de l'aviation civile canadienne ou des autres qui ont enquêté sur le désastre. C'est la seule raison pour laquelle notre étude porte uniquement sur les activités du SCRS, et il ne faut pas interpréter ce fait autrement.

Nous avons examiné des milliers de documents du SCRS dans le cadre de cette enquête. Nous avons aussi interviewé de nombreux employés qui ont participé à l'enquête que le SCRS a menée sur l'extrémisme sikh avant et après le désastre. Nous avons rencontré des représentants des familles des victimes et de l'Organisation mondiale des Sikhs et nous les avons invités à faire tout exposé qu'ils souhaitaient au sujet du désastre et de l'enquête sur celui-ci.



À 7 h 14, temps universel, le 23 juin 1985, l'avion d'Air India effectuant le vol 182 de Montréal à Londres s'écrase dans la mer au large de l'Irlande, entraînant la mort des 329 passagers à son bord, Canadiens pour la plupart. Le 4 octobre 1991, le Comité annonce que, avec l'accord et l'appui du ministre de la Justice et du Solliciteur général, il procédera à son propre examen des activités du SCRS avant et après l'accident. Cet examen est en cours depuis ce moment, et nous présenterons sous peu au Solliciteur général un rapport détaillé en vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*.

Notre rapport est long, et la plupart des renseignements qu'il contient doivent rester classifiés. Le présent chapitre énonce, dans la mesure du possible, nos principales constatations et conclusions.

## (a) Les objectifs et nos méthodes

Même si aucune preuve, matérielle ou autre, n'a pu être trouvée jusqu'à présent, qui permettrait de confirmer la cause exacte du désastre, nous avons entrepris notre étude en nous fondant sur l'hypothèse que l'accident a été causé par un engin explosif placé à bord de l'aéronef pendant qu'il faisait escale au Canada. D'après les informations que nous avons examinées, nous croyons que cette hypothèse est raisonnable, tout comme notre autre hypothèse voulant que le désastre soit une conséquence de la querelle qui oppose toujours les extrémistes sikhs et le gouvernement indien au sujet de la création d'un pays sikh indépendant dans ce qui est maintenant l'Etat indien du Panjab.

Nous voulions déterminer quelles informations possédait le SCRS au sujet de toute menace d'action terroriste contre Air India ou contre tout autre intérêt indien au Canada ou relatif à celui-ci avant le 23 juin 1985, et s'il avait bien rempli son mandat consistant à enquêter sur de telles menaces et à informer pleinement et en temps opportun les organismes compétents du gouvernement et ceux chargés de l'application de la loi.

Nous voulions aussi déterminer si le SCRS avait aidé ces organismes en leur fournissant, dans la mesure possible en vertu de son mandat à titre d'organisme de collecte de renseignements, l'ensemble des informations et des renseignements en sa possession qui avaient rapport à l'enquête criminelle sur le désastre. Notre objectif secondaire était de voir si le SCRS avait respecté toutes les politiques concernant l'enregistrement et la conservation ou l'effacement des rubans d'enregistrement, et si ses politiques ou pratiques existantes régissant l'enregistrement et le traitement de ces rubans garantissaient que toutes les informations liées au désastre avaient été évaluées par rapport à leur valeur comme renseignements ou à leur importance pour toute activité criminelle et qu'aucune information précieuse n'avait été perdue.

Notre objectif final consistait à déterminer si le SCRS avait des informations ou des renseignements impliquant un organisme ou un représentant d'un gouvernement étranger dans la destruction de l'aéronef.

circstances, les bureaucraties ont tendance à rechercher d'autres objectifs. Nous ne disons pas que c'est ce que fait le SCRS à l'heure actuelle et, de toute façon, il existe toujours une dangereuse menace terroriste dont le monde moderne doit être protégé. En mars 1992, le directeur a établi un groupe de travail chargé d'examiner en profondeur le mandat du SCRS (voir les détails fournis au chapitre 9). Nous posons des questions au SCRS depuis dix-huit mois et nous examinerons soigneusement ses conclusions au sujet du rôle nouveau qu'il entrevoit jouer dans un monde transformé.



Alors que nous étions submergés de plaintes concernant le refus d'habilitations de sécurité en 1985, nous n'en avons reçu que quelques-unes cette année. Nous espérons que cela est dû au fait que le Parlement a décidé de confier au CSARS le soin d'entendre les appels de tels refus; cependant, quelle que soit la raison, nous nous en réjouissons. Le refus d'une habilitation de sécurité perturbe la vie et la carrière de beaucoup moins de Canadiens aujourd'hui.

La publicité qui a entouré la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Thomson* (voir les détails à ce sujet au chapitre 6) compromet quelque peu cette amélioration. Le juge Cory a écrit ce qui suit pour la majorité :

La recommandation du Comité est un rapport présenté comme étant digne d'acceptation. Elle sert à garantir l'authenticité des renseignements sur lesquels le sous-ministre fonde sa décision et lui donne l'avantage d'une deuxième opinion...

Il s'ensuit que les plaignants éventuels hésiteront peut-être avant de faire les frais, émotifs et financiers, d'un appel au CSARS parce que, même si le Comité leur donne gain de cause, la décision finale appartiendra à la personne qui a décidé de leur refuser une habilitation de sécurité en premier lieu.

Craignant que le mécanisme «d'appel» établi par le Parlement ne soit désormais jugé moins utile par les personnes qui se voient refuser une habilitation de sécurité, nous avons présenté au Solliciteur général du Canada une proposition qui aurait amélioré la situation sans nécessiter la meilleure solution de toutes : une modification à la Loi. Notre proposition figure à l'annexe F du présent rapport.

La réaction du Solliciteur général à notre proposition et la réponse du président constituent l'annexe G. De toute évidence, la réaction du ministre ne va pas très loin dans le sens que nous avons proposé. Nous acceptons sa suggestion et nous espérons certainement que le processus de consultation et l'obligation de nous informer de la décision finale seront respectés, et que toutes les parties feront en sorte d'arriver au résultat le plus juste possible pour les personnes en cause. En particulier, nous espérons que, dans sa lettre, le sous-ministre nous exposera les motifs de la décision de ne pas accepter notre recommandation.

## La fin de la guerre froide

Enfin, l'une de nos priorités au cours des prochaines années sera de nous assurer, au nom du Parlement et des Canadiens, que le SCRS «fait les bonnes choses».

La fin de la guerre froide a éliminé en grande partie l'énorme menace qui planait sur nous depuis quarante ans. La menace d'une guerre conventionnelle ou nucléaire avec les pays du Pacte de Varsovie a maintenant presque entièrement disparu. Dans de telles

Comme l'an dernier, nous avons encore des critiques à formuler cette année. Certaines peuvent être rendues publiques tandis que d'autres, à cause de la nature du travail du SCRS, doivent être communiquées au directeur et au ministre en privé. Cependant, nos critiques ne sont plus fondées sur un désaccord fondamental avec l'optique du SCRS sur le monde. Elles découlent davantage de différences d'opinions concernant la mise en oeuvre quotidienne des politiques du SCRS que, comme par le passé, d'objections aux politiques mêmes.

Le SCRS aurait peut-être pris la bonne direction même si le CSARS n'avait jamais été créé, mais nous croyons que les critiques publiques du Comité (et les fermes objections qu'il a formulées en privé) concernant les politiques et les procédures du SCRS, entre 1984 et 1988, sont à l'origine de nombre des changements les plus importants qui ont été apportés aux politiques et aux pratiques du Service.

Nous croyons que la direction du SCRS entend respecter strictement la lettre et l'esprit de la *Loi sur le SCRS* et des instructions du ministre. Cependant, le seul fait que le CSARS existe et exerce une surveillance constante sur les activités du SCRS a eu un effet salutaire sur la façon dont le Service envisage chaque opération qu'il entreprend. Nous avons observé, pendant les examens et les vérifications que nous effectuons chaque année, que nos questions portent souvent le SCRS à modifier ses activités avant même que nous ayons terminé la version définitive de nos rapports.

Nous croyons que, si la direction du CSARS et celle du SCRS ont rempli leurs rôles respectifs d'une façon raisonnablement compétente au cours des huit dernières années, les activités du Service devraient être conformes à la loi et à l'éthique, et se justifier aujourd'hui. C'est d'ailleurs ce que nous constatons, de façon générale, quoique, comme nous l'avons déjà mentionné, nous ayons des critiques à formuler et des améliorations à suggérer.

## Plaintes

Le deuxième volet central du rôle joué par le Comité consiste à examiner les plaintes des Canadiens ou des résidents autorisés, et à répondre aux rapports des ministres dans les affaires d'immigration et de citoyenneté qui soulèvent des questions de sécurité ou englobent des activités criminelles.

# 1. Introduction

## Le mandat du CSARS

Lorsque le présent rapport sera rendu public, le Comité achèvera sa huitième année en tant que «surveillant» du SCRS. Nous croyons donc opportun de faire le point et d'expliquer publiquement l'interprétation que nous donnons à notre mandat et les principes sur lesquels nous nous fondons pour le remplir.

Notre rôle peut se décrire succinctement ainsi :

Veiller à ce que le SCRS fasse les bonnes choses de la bonne façon.

Pendant les premières années de notre mandat, le SCRS agissait dans une large mesure comme s'il n'était que le prolongement du Service de sécurité de la GRC. Même s'il affirmait publiquement le contraire, nous avons constaté que la plupart de ses cibles, de ses politiques et de ses procédures n'avaient pour ainsi dire pas changé depuis l'époque du Service de sécurité, et que sa source préférée de recues était toujours la GRC. Cette situation est restée essentiellement la même pendant plus de trois ans.

Ceux qui ont suivi le SCRS avec intérêt ont pu constater que notre rapport annuel, qui était à l'origine une liste de critiques directes et implicites, est devenu depuis quelques années un compte rendu beaucoup plus favorable des activités du SCRS.

Ce changement progressif mais net dans le ton et le contenu de nos rapports annuels est simplement dû au fait que le SCRS s'est presque entièrement transformé et qu'il ne peut plus être considéré comme le descendant direct du Service de sécurité de la GRC.

Il y a eu amélioration marquée dans le nombre et la nature des cibles du SCRS, dans la rigueur de la justification à fournir pour désigner à ce titre une personne ou un groupe, au niveau de la clarté, de la cohérence et de l'objectivité des affidavits qui sont soumis à la Cour fédérale à l'appui des demandes de mandat, ainsi que dans le ton et la teneur des rapports que les agents de renseignements présentent sur les cibles.

Pour des raisons de sécurité, nous ne pouvons pas toujours fournir des détails suffisants sur les activités du SCRS dans nos rapports annuels. À cet égard, le juge Lloyd, commissaire chargé de surveiller le MI-5 en Angleterre, exprime parfaitement nos difficultés lorsqu'il écrit, dans son rapport annuel :

Il serait plus facile de rassurer le public si je pouvais tout publier ... je pourrais alors lui donner toutes les explications nécessaires. Mais, pour des raisons évidentes, cela est impossible. Je ne peux que tenter de le rassurer en termes généraux.



## Coup d'oeil sur le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (appelé «CSARS» ou «Comité», dans le présent rapport), a pour rôle de scruter, au nom du public et du Parlement, les activités du Service canadien du renseignement de sécurité.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) est un organisme fédéral qui a été constitué en 1984 aux termes de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (la *Loi sur le SCRS*). Il a pour mission de faire enquête sur les terroristes, les agents des services de renseignements des pays hostiles et les autres individus dont les activités peuvent être des «menaces envers la sécurité du Canada». Le SCRS doit protéger ses sources et ses méthodes. Par conséquent, son travail doit avant tout se dérouler dans le secret, d'où la difficulté, pour les politiciens et la population canadienne, de veiller à ce que les opérations du Service soient efficaces et, en même temps, respectent les droits et les libertés des Canadiens. Pour régler cette difficulté, il a été décidé de créer le CSARS dans la même loi qui a donné naissance au SCRS.

Le Comité est autonome face au gouvernement. D'après la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, il appartient au Gouverneur en conseil de nommer les cinq membres du Comité, après avoir consulté les chefs de tous les partis comptant plus de douze députés à la Chambre des communes. Les seules personnes qui peuvent faire partie du Comité sont celles qui sont déjà membres du Conseil privé ou que le Gouverneur général appelle à cette fonction dans ce but précis.

Dans la mesure où le permet la sécurité nationale, le Comité rend compte au Parlement des opérations du SCRS dans ses rapports annuels, qui sont des documents publics. C'est dans ces «comptes rendus» que sont exposées ces opérations qui, autrement, ne pourraient être soumises à l'examen du public en raison de considérations touchant la sécurité nationale.

Le Comité est en outre habilité à examiner les plaintes ayant trait au SCRS. Celles-ci sont de deux types dont le premier concerne les «activités du Service», quelles qu'elles soient. Les auteurs de telles plaintes n'ont pas à démontrer que ces activités les ont touchés personnellement. Le second type de plaintes de ce genre amène le Comité à examiner certains refus d'une habilitation de sécurité touchant des membres de la fonction publique fédérale, ou des personnes qui y postulent un poste ou qui veulent conclure avec l'administration fédérale un marché de fourniture de biens ou de services. Dans un même ordre d'idées, le Comité peut également examiner les conclusions défavorables, relatives à la sécurité, qui pourraient avoir une incidence sur le droit d'une personne d'immigrer au Canada ou d'obtenir la citoyenneté canadienne. Si le Comité estime qu'une plainte est fondée, il recommande à cet égard d'y remédier.





Bilinguisme .....	62
Relations publiques .....	62
Locaux .....	63
Finances .....	63
1. AU CSARS .....	65
Reddition de comptes au Parlement .....	65
En contact .....	65
Finances .....	65
Personnel .....	66
ANNEXES .....	67
A. GLOSSAIRE .....	69
B. RAPPORTS ET ÉTUDES DU CSARS DEPUIS 1984 .....	71
C. RÉSUMÉ DES PLAINTES .....	75
D. COLLOQUE DE MONTREAL (SEPTEMBRE 1992) .....	79
E. INSTRUCTION DU MINISTRE DÉFINISSANT LES MENACES ENVERS LA SÉCURITÉ DU CANADA .....	81
F. PROPOSITION DU 18 MARS 1992 AU SUJET DES RECOMMANDATIONS DANS LES AFFAIRES D'HABILITATION DE SÉCURITÉ .....	89
G. LETTRE DU 19 AOÛT DU SOLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA CONCERNANT LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DANS LES AFFAIRES D'HABILITATION DE SÉCURITÉ, ET RÉPONSE DU PRÉSIDENT DATÉE DU 20 AOÛT 1992 .....	99
H. RÉPERTOIRE DU PERSONNEL DU CSARS .....	103

37	Direction de l'analyse et de la production (DAP) .....
38	(a) <i>Commentaire</i> .....
38	(b) Sciences et technologie .....
39	(c) Comité de la production de renseignement .....
39	Dossiers .....
39	(a) Gestion des dossiers .....
39	(b) Cas particulier : les dossiers reçus du Service de sécurité de la GRC .....
40	Sécurité interne .....
40	Terrorisme au pays .....
40	Enquêtes en vertu de l'article 16 .....
41	La Délégation générale du Québec à Paris .....
43	<b>6. PLAINTES</b> .....
45	Décision de la Cour suprême du Canada dans <i>Chiarelli</i> .....
46	Décision de la Cour suprême du Canada dans <i>Thomson</i> .....
47	<b>7. FILTRAGE DE SÉCURITÉ</b> .....
47	Demandes d'habilitation de sécurité du gouvernement .....
47	Filtrage à l'immigration .....
48	Filtrage à la citoyenneté .....
49	Arrière dans le programme de détermination du statut de réfugié .....
51	<b>8. VÉRIFICATIONS RÉGIONALES</b> .....
53	<b>9. EXAMEN DES QUESTIONS GÉNÉRALES</b> .....
53	Groupe de travail .....
53	Instructions du ministre .....
53	Le Manuel des opérations du SCRS .....
54	Divulgations dans l'intérêt public .....
55	Règlements d'application du paragraphe 8(4) de la <i>Loi sur le SCRS</i> .....
56	Enquêtes en vertu de l'alinéa 2d) de la <i>Loi sur le SCRS</i> .....
56	Rapport du directeur et certificat de l'Inspecteur général .....
57	Rapports et études de l'Inspecteur général .....
57	Rapports spéciaux .....
58	Consultations et enquêtes du CSARS .....
58	Actes illicites de la part d'employés du SCRS .....
61	<b>10. AU SCRS</b> .....
61	Examen de la situation sur le plan du renseignement de sécurité .....
61	Utilisation du polygraphe .....
62	Recrutement .....

# Table des matières

1.	INTRODUCTION	1
	Le mandat du CSARS	1
	Plaintes	2
	La fin de la guerre froide	3
2.	AIR INDIA	5
	(a) Les objectifs et nos méthodes	5
	(b) Enquête du SCRS avant le désastre	6
	(c) Que s'est-il passé?	7
	(d) Que savait le SCRS?	8
	(e) Mises en garde du gouvernement indien	9
	(f) Événements après le désastre	10
	(g) Les enregistrements effacés	11
	(h) Intervention d'un gouvernement étranger	14
	(i) Conclusions	14
3.	ÉTUDES DE CAS	17
	L'attaque contre l'ambassade d'Iran à Ottawa	17
	(a) Introduction	17
	(b) Avertissement du risque d'attaque contre l'ambassade	17
	(c) Le jour de l'attaque	18
	(d) Présence du SCRS près de l'ambassade le jour de l'attaque	19
	(e) Coopération entre le SCRS et la GRC	19
	(f) Conclusion	20
	L'«illégal»	20
4.	ACTIVITÉS PENDANT LA GUERRE DU GOLFE — ENTREUVES DANS LA COMMUNAUTÉ	23
	Constatations particulières	23
	Conclusions générales et recommandations	28
5.	AUTRES OPÉRATIONS DU SCRS	31
	Ententes avec d'autres gouvernements	31
	(a) Ententes avec des États étrangers	31
	(b) Ententes avec des organismes canadiens	31
	Echanges d'information avec des organismes étrangers et canadiens	31
	(a) Avec des organismes étrangers : Londres et Paris	31
	(b) Avec des organismes canadiens	32
	Statistiques sur les mandats	34
	Programme d'antiterrorisme (AT)	35
	Programme de contre-espionnage (CE)	37



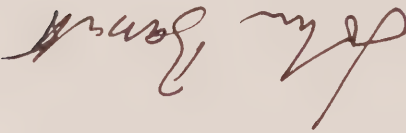


L'honorable Doug Lewis, c.p., député  
Solliciteur général du Canada  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 53 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, nous soumettons au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice financier 1991-1992.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.



Le président,  
John W. H. Bassett, C.P., C.C., O.Ont.



Saul M. Cherniack, C.P., c.r.

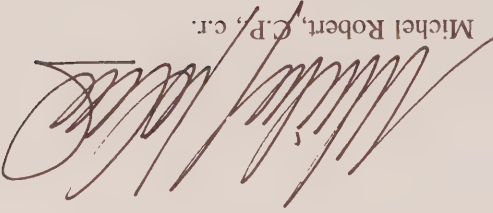


E. Jacques Courtois, C.P., c.r.

Stewart D. McInnes, C.P., c.r.



Michel Robert, C.P., c.r.



ISBN 0-662-59274-3

N° de cat. JS71-1-1992

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

(613) 990-8441 : Les appels à frais virés sont acceptés et le standard téléphonique est ouvert de 7 h 30 à 18 h, heure d'Ottawa.

KIP 5W5

Ottawa (Ontario)

B.P. 2430, succursale D

365, avenue Laurier ouest

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ



# Rapport annuel

1991-1992



1991-1992

# Rapport annuel

SURVEILLANCE DES ACTIVITES  
CNEMENT DE SECURITE

43 1434









OCT 4 1995



